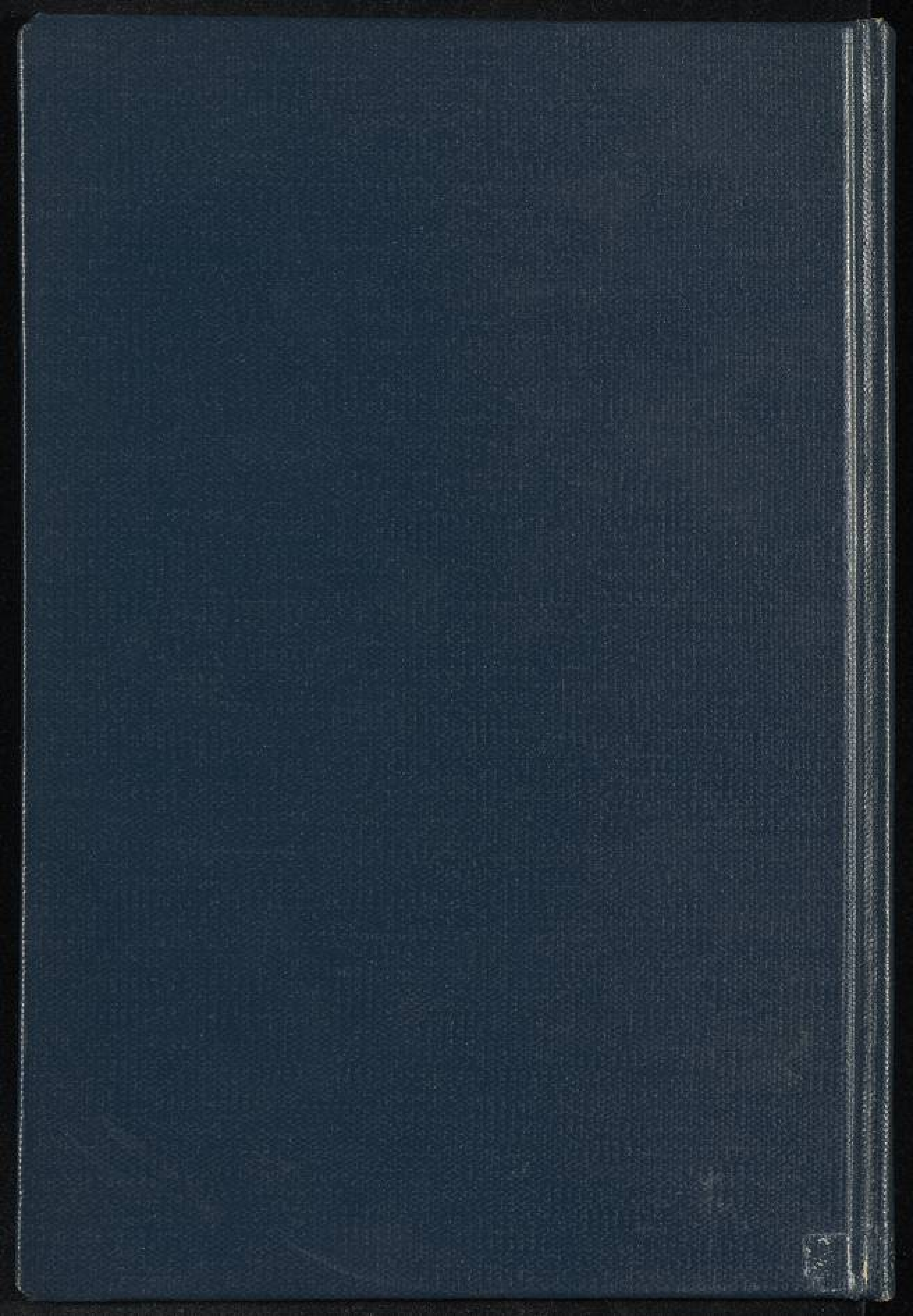
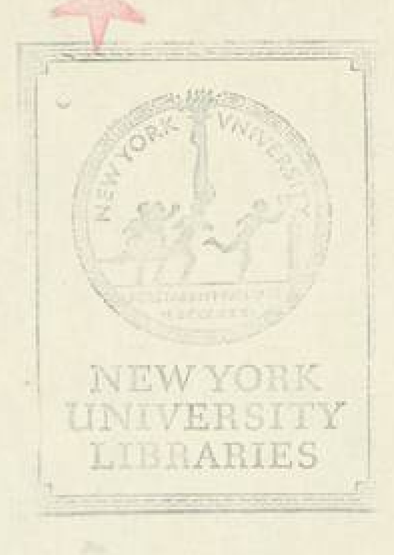
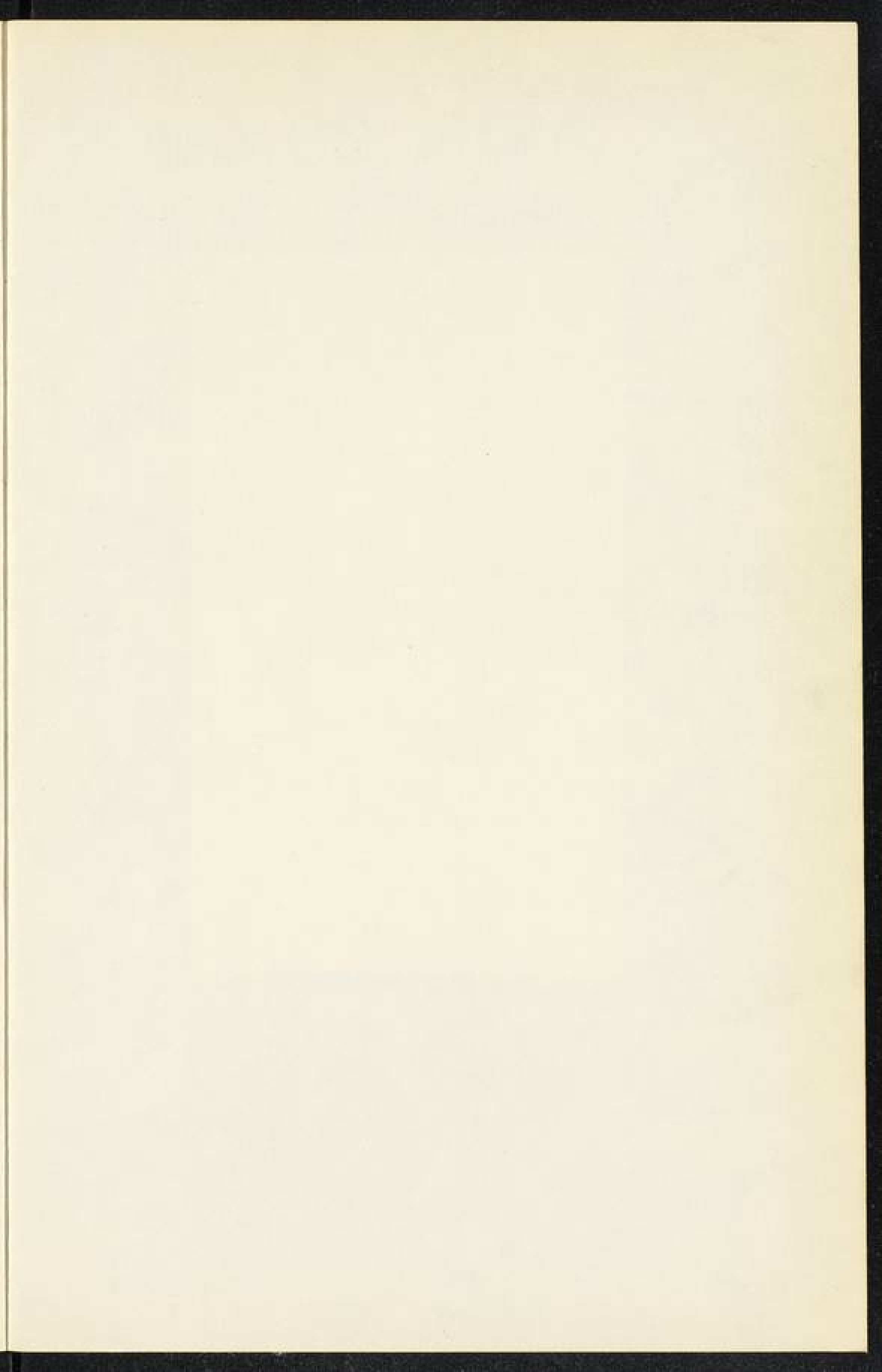
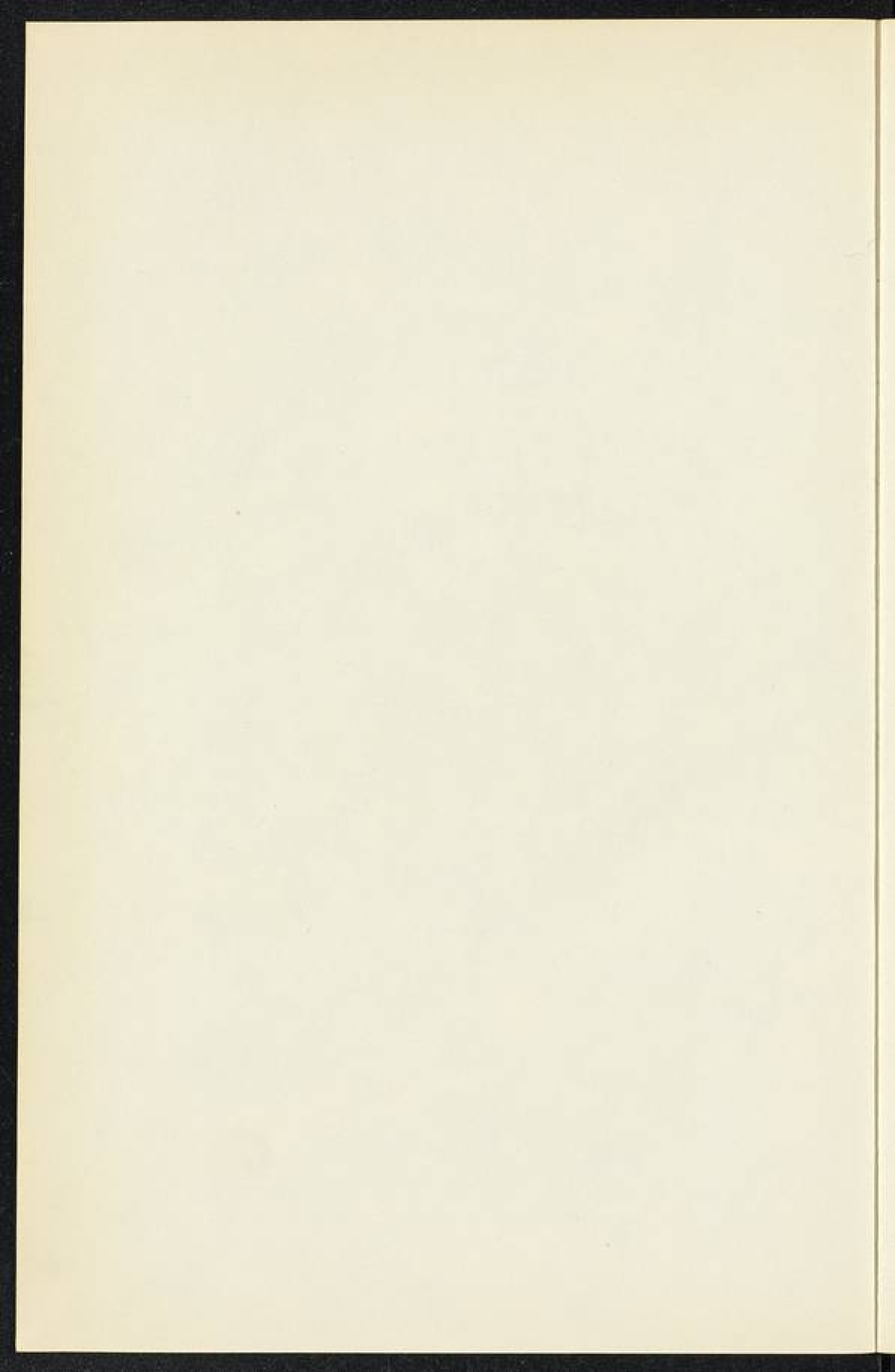
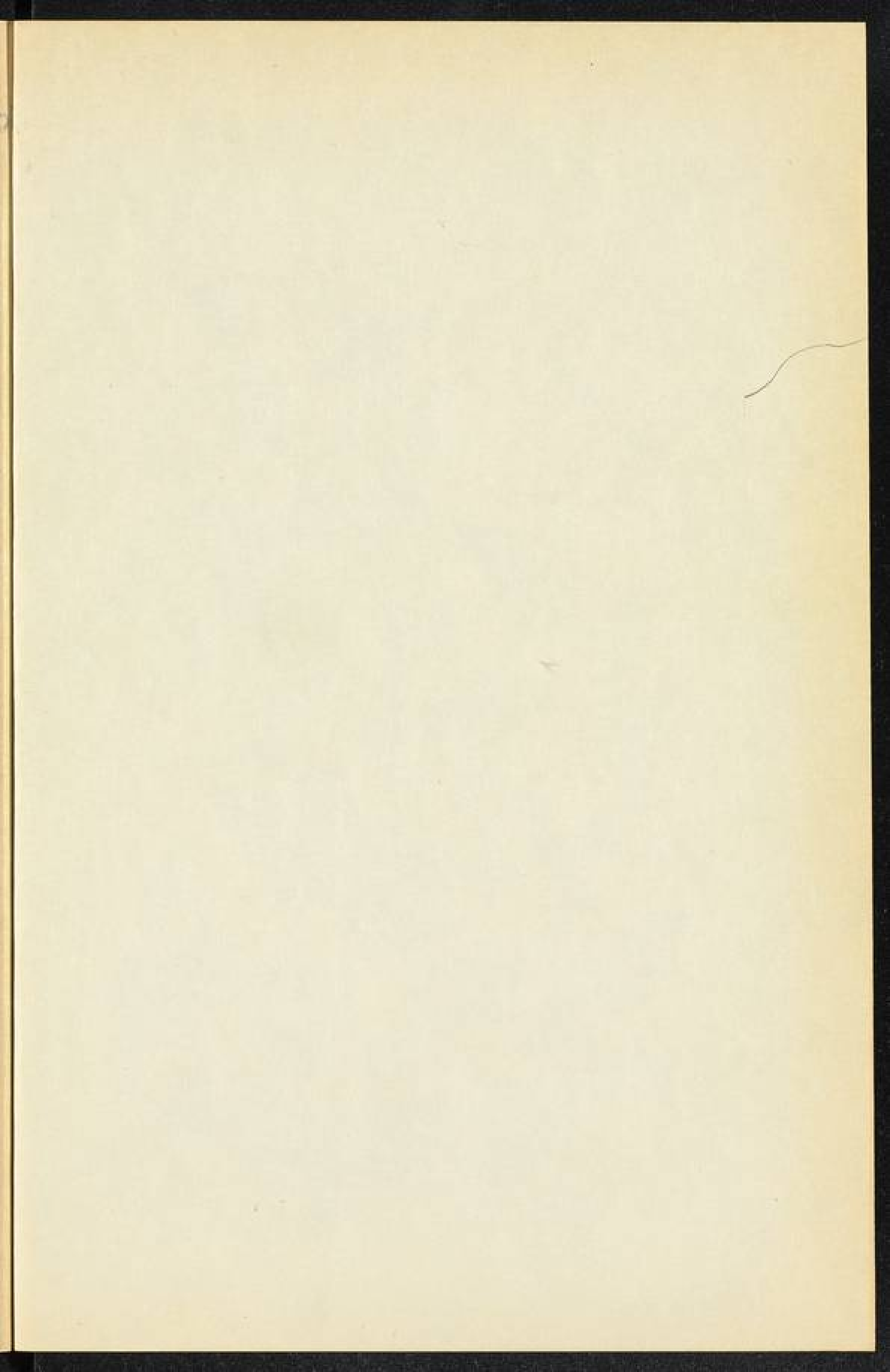





NEW YORK UNIVERSITY
NEW YORK
UNIVERSITY
LIBRARIES







Mīthāq Jāmiʻat al-Duwal al-ʻArab

ميثاق جامعة الدول العربية

دراسة تحليلية مقارنة فى القانون الدولى

al-Ghālī, Kamāl

Mīthāq Jāmiʻat al-Duwal al-ʻArabīyah

رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة فؤاد الأول

مقدمة من

كمال الغالى

١٩٤٨

مطبعة نهضة مصر بالفجالة

بسم الله الرحمن الرحيم

توطئة

فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ اجتمع فى القاهرة ممثلو سبع دول عربية فى هيئة مؤتمر عربى عام ، ووقعوا ، فى جو من الحماس الرائع والغبطة البالغة ، ميثاق «جامعة الدول العربية». ومنذ ذلك الحين والجامعة فى كفاح عنيف لتحقيق أهدافها وأغراضها ، وقد اتجهت إليها فى هذا الكفاح المتعدد الجبهات أنظار العالم غير مرة ، وكانت موضع دراسات وكتابات لا حصر لها ، ولكنها دراسات يغلب عليها الطابع السياسى ، والروح المغرضة . ولم تحظ بدراسة قانونية متزنة إلا فى أبحاث لا يزيد عددها على أصابع اليد الواحدة ، ظهر أغلبها فى شكل مقالات نشرت فى مجلات دورية ، فكانت بالضرورة دراسات جزئية غير شاملة . ولم يظهر حتى الآن بحث قانونى شامل منظم . وقد آلينا على نفسنا أن نسد هذا النقص فى حقل الدراسات القانونية ، وكان هذا ما رسمناه لنفسنا حين وقع إختيارنا على (ميثاق جامعة الدول العربية) ليكون موضوع البحث الذى نتقدم به لنيل درجة الدكتوراه فى القانون .

وقد كانت ثمة دوافع أخرى ، إلى جانب هذا العامل ، تحفزنا إلى اختيار هذا الموضوع ، وتفرضه علينا فرضاً . فقيام الجامعة العربية يفتح صفحة جديدة فى سير الحركة القومية العربية ، وهى بهذا الوصف معقد رجاء كل عربى ومحط آماله فى تحرير العرب من العبودية والاستعمار ، وتمكينهم من إحتلال المركز اللائق بحضارتهم وتاريخهم المجيد فى موكب المدنية . وقدر لنا بحكم عملنا أن نكون على اتصال وثيق بنشاط

الجامعة ورجالها ، فكان من الطبيعي والحالة هذه أن يقع اختيارنا على ميثاق الجامعة موضوعاً لبحثنا ، تتوج به دراستنا الجامعية القانونية ، بعد أن آنسنا فى نفسنا ميلا للدراسات الدولية لم تزده مطالعاتنا إلا قوة واندفاعا .

ويخيل إلينا أننا فى غنى عن الإفاضة فى بيان فوائد مثل هذه الدراسة من الوجهتين العلمية والعملية . أما من الوجهة العلمية فإن هذه الدراسة تسد ، كما رأينا ، فراغاً يحس به كل متتبع للشئون العربية والدولية . والجامعة بوصفها هيئة دولية جديدة ، لها من نظمها وقواعدها ما هو جديد بالدراسة وبحث ما تثيره من قضايا فقهية على جانب عظيم من الأهمية ، هذا إلى جانب فائدة القيام بمحاولة لوضع بناء قانونى محكم التركيب ينتظم النصوص المختلفة التى تضمنها الميثاق وتحكم نشاط الجامعة .

ولهذا البحث فائدة مزدوجة من الناحية العملية : فهو أولا يمهد السبيل لبيان مدى إحتمال قيام الجامعة بتحقيق أهدافها ، وإبراز نواحى القوة والضعف التى ينطوى عليها الميثاق ، وكيفية معالجة أوجه الضعف فيه . كما أنه من الناحية الثانيه خير وسيلة لتعريف العالم بأهداف الجامعة الحقيقية ، ومدى المساهمة التى يمكن أن تنهض بها فى صيانة الأمن والسلام فى الشرق الأوسط ، وتحقيق التقدم الإجتماعى لبنى البشر ، بعد أن اكتنفت أهدافها ظلال من السحب الكثيفة من الدعايات الضارة التى احتوتها من كل جانب .

وقد سعينا جهدنا لتكون دراستنا هذه علمية خالصة ، متجردة عن العاطفه ، على مافى ذلك من صعوبة ومشقة فى موضوع يتصل بطبيعته بمسائل عاطفية وسياسية . واعتصمنا بالمنطق فجعلناه هادينا ورائدنا . فلم نقبل شيئاً على سبيل التسليم ، بل قلبناه على جميع وجوهه حتى انتهينا إلى ما اطمأنت إليه نفسنا أنه الواقع . وأقدمنا على البحث ونحن نؤمن بأن القانون — لا سيما ما اتصل من قواعده بالشؤون الدولية — ليس قواعد ونصوصاً جامدة ، إنما هو ثمرة للعلاقات الإجتماعية يتشكل وفقاً لمقتضياتها ، ويتطور على مر الزمن ليتلائم مع القوى الاجتماعية العاملة . ولم نستسلم للدراسة النظرية

البحث فى تقديرنا لنصوص الميثاق ، بل راعينا دائماً أن هذه النصوص إنما وجدت لتطبق فى بيئة معينة وزمن معين ، وكان حكمنا يصدر بالتالى عن تقدير مدى انطباق النص على الأغراض التى وضع من أجل تحقيقها ، وفضلنا الإعتبارات العملية على النظرية البحتة إذ لا قيمة لنص لا ينطبق على الحقائق السياسية والعوامل الاجتماعية . ولم نهمل محاولة تفسير ظهور نصوص الميثاق على شكل معين ، ورجعنا كلما دعت الحاجة إلى الأعمال التحضيرية للكشف عن نية واضعى الميثاق . ولما كان لم يمض على قيام الجامعة إلا فترة قصيرة من الزمن نسبيا ، وكانت الدراسات المتعلقه بها قليلة نادرة فقد عملنا على سد هذه الثغرة بالرجوع إلى القانون المقارن لاستكمال البحث : فدرسنا مختلف الإتحادات الدولية التى ظهرت فى التاريخ قديماً وحديثاً ، وعنينا عناية خاصة بعصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة والجامعة الأمريكية ، لما فى ذلك من أهميه فقهية لا تخفى. وأفدنا بصورة خاصة من التجارب الكثيرة التى مرت بها عصبة الأمم فى حياتها القصيرة ومن الدراسات العديدة التى تناولتها لإبراز مواطن الضعف فى ميثاق الجامعة . ولم نتأخر عن إقتراح ما رأينا أنه كفيل بعلاجها .

وقد رسم لنا الميثاق خطة البحث التى سلكناها لنبلغ فى دراستنا الهدف المقصود . فالجامعة إنما قامت « تثبيتا للعلاقات الوثيقه والروابط التى تربط الدول العربية . . . واستجابة للرأى العام العربى فى جميع الأقطار العربية[1] » أما هذه الروابط فهى روابط القومية العربية التى تجعل من العرب أمة واحدة رغم تعدد الدول والنظم السياسية ، وما نداء الرأى العام العربى إلا الدعوة إلى الإتحاد والإنتظام فى إهاب وحدة سياسية شاملة . فالجامعة إذن ليست بالحدث الجديد وثمرة لميثاق سنة ١٩٤٥ . فأصولها ومقوماتها ترجع إلى أزمان سحيقة فى القدم . وليست هى بالمحاولة الأولى التى قام بها العرب لجمع شتاتهم ، فقد سبقتها فى هذا المضمار خطوات ؛ وما الجامعة إلا مرحلة من مراحل النهضة العربية الحديثة وطور من أطوار الحركة القومية العربية . ولهذا فقد كان

(١) من ديباجة الميثاق .

لزاما علينا ، لنتبين حقيقة الجامعة ونعرف البيئة الإجتماعية والسياسية التى قامت فيها أن نقدم لدراستها من الوجهة القانونية بعرض تاريخى موجز وشامل لنشوء الحركة القومية العربية وتطورها .

والدول العربية إنما أتحدت لتحقيق أغراض معينة مشتركة ، ولم يكن ثمة بد لذلك من إيجاد منظمة خاصة تنهض بهذا الأمر ويكون لها هيئات لا يقوم للمنظمة كيان بغيرها تزود بالإختصصات اللازمة للسير فى مهمتها . ولكن الجامعة ، فى سعيها إلى تحقيق أغراضها ، يجب أن تتجنب قيام كل ما من شأنه أن يعرقل سير أعضائها نحو الهدف المشترك بأطراد وانتظام . وأخطر هذه العراقيل ، التى تصل إلى حد تهديد كيان الجامعة ووجودها ، امكان التجاء الدول الأعضاء إلى القوة لتغليب إرادتها . ولهذا نجد الميثاق يحرم اللجوء إلى القوة . ولكن القوة ليست إلا وسيلة لحل خلاف قائم ، فاذا استبعدت من العمل وجب بالضرورة إيجاد وسائل أخرى تضمن حل المنازعات بالطرق السلمية . ولما كانت القاعدة القانونية معرضة دائماً لاحتمال مخالفتها ، فلا بد من تنظيم عمل إيجابى ضد استعمال القوة ، لصيانة الأمن والسلام . ولعل الايضاحات السابقة كفيلة بأن توضح لنا السبيل الذى يتعين علينا أن نسلكه . فهذه المبادىء تبين لنا أن الجامعة ذات طبيعة مزدوجة ، فهى من ناحية اتحاد دولى يستهدف أغراضاً قومية ، وهى من الناحية الأخرى منظمة إقليمية تهدف إلى إقرار السلم وصيانته ، والعلاقة بين المظهرين وثيقة وحتمية هى علاقة الوسيلة بالغاية . وبحث هذين الوجهين إقتضى أن تحوى رسالتنا كتابين ، أما الكتاب الأول فقد أفردناه لبحث الجامعة العربية من الناحية الاتحادية ، وتحت هذا العنوان نناقش كل المسائل التى تتفرع عن تحليل فكرة الاتحاد ، فعقدنا الفصل الأول لبيان أهداف الجامعة وأغراضها ، وربطنا بين هذه الأغراض وتطور الحركة القومية ، وخصصنا الفصلين الثانى والثالث لوصف هيئات الجامعة وسير العمل فيها فى واحد منهما ، وتحليل الإختصاصات التى عهد اليها بمباشرتها فى آخر . وقادنا هذا إلى البحث فى الفصل الرابع عن تحديد الطبيعة القانونية للجامعة

العربية ، وتعيين مركزها من مختلف الإتحادات الدولية .

أما الكتاب الثانى ، ويتضمن دراسة الجامعة العربية من الناحية الإقليمية ، فقد عقدنا الفصل الأول منه لعرض تطور الفكرة الإقليمية فى تنظيم السلم ، والدور الذى رسمه لها ميثاق الأمم المتحدة فى التنظيم العالمى الجديد . وإذ نص هذا الميثاق على شروط معينة يجب أن تتوافر فى الاتفاقات الدولية لتعتبر إتفاقات إقليمية ، فقد خصصنا الفصل الثانى للنظر فيما إذا كانت الجامعة تجمع هذه الشروط أو لا . وفى الفصلين الثالث والرابع عرضنا للتنظيم الذى أقامه ميثاق الجامعة لمنع الحرب بمظهريه من وقاية ومنع . فأفردنا أولهما لعرض وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية ، والثانى لوسائل رد الأعتداء . وتوجنا الكتابين بكلمة ختامية بينا فيها مركز الجامعة فى تطور الحركة القومية ، وأشرنا بإيجاز تام إلى الجهود التى بذلتها لتحقيق أهدافها . ثم عرضنا أخيرا لبحث مدى قابلية الجامعة للبقاء على ضوء النتائج التى أنتهينا اليها .

ويتضح مما تقدم أن التبويب الاجمالى لرسالتنا كان على النحو التالى:

مقدمة فى نشوء الوعى القومى العربى وتطوره .

الكتاب الأول : الجامعة العربية من الناحية الإتحادية

الفصل الأول — أهداف الجامعة

الفصل الثانى — تنظيم الجامعة

الفصل الثالث — إختصاصات الجامعة والدول الاعضاء

الفصل الرابع — الطبيعة القانونية للجامعة .

الكتاب الثانى : الجامعة العربية من الناحية الإقليمية

الفصل الأول — تطور الفكرة الإقليمية فى تنظيم السلم

الفصل الثانى — الصفة الاقليمية للجامعة

الفصل الثالث — فض المنازعات بالطرق السلمية

الفصل الرابع — قمع الأعتداء

كلمة ختامية

مقدمة

نشوء الوعى القومى العربى وتطوره

١ — يحتل الشرق العربى موقعاً جغرافياً فذاً فى قلب العالم القديم ، تلتقى عنده قارات ثلاث ، ويتألف من سلسلة غير منقطعة من البلاد تمتد من سواحل الاطلنطى فى الغرب وتمر بالشواطىء الجنوبية للبحر الأبيض المتوسط حتى تصل حدود فارس من الشرق . ولهذه السلسلة نواة صحراوية أو شبه صحراوية ، تتمثل فيها حياة البادية المعروفة ، وتتكون من الحجاز ونجد . وعلى جانبى تلك النواة الداخلية ينتشر نطاقان من الحياة المستقرة ، يحف أحدهما بالنواة من جهة الجنوب ، لا سيما الجنوب الغربى والجنوب الشرقى ، ويشمل اليمن وحضرموت وعمان ؛ كما يحف بها النطاق الآخر من جهة الشمال ، ويشمل ما يعرف باسم (الهلال الخصيب) ، ويتكون من شقين هما العراق وسوريا بمعناها الواسع[1] . ويمتد النطاق إلى الشمال شرقى افريقيا لتدخل ضمنه أرض وادى النيل ؛ وهذه وإن كانت واقعة فى افريقيا ، إلا أنها تؤلف مع جنوبى غربى آسيا إقليما جغرافياً واحداً ، رغم وجود البحر الأحمر بينهما . وإلى غربى مصر تمتد المجموعة الغربية من الأقطار العربية وتتكون من طرابلس وتونس والجزائر ومراكش .

٢ — ويرجع انتشار العرب فى هذه الرقعة من العالم وتعريبها إلى القرن السابع الميلاد . فقد كان العرب ، حتى هذا التاريخ ، قبائل متفرقة متنافرة تخضع لقانون القوة ، والغزو سنتها ، موطنها الأصلى جزيرة العرب ، وانتشر بعضها فى سوريا والعراق ،

---

(١) وتشمل الأقطار المعروفة الآن باسم سوريا ولبنان وفلسطين وشرقى الأردن .

وأقام دويلات متعددة ولكنها كانت خاضعة لنفوذ الفرس أو البزنطيين . فى هذه الظروف ظهر النبى محمد برسالته الجديدة فوحد شملهم ، وجمع كلمتهم . وتحت لوائه ولواء خلفائه من بعده تمكن العرب من تكوين أمة واحدة ، أقامت فى أقل من قرن من الزمن أمبراطورية واسعة الأرجاء ، تمتد من الهند إلى الاطلنطى ومن القوقاز إلى الخليج الفارسى وأسبانيا من أوربا .

وحركة العرب هذه لم تكن إلا حلقة من سلسلة الهجرات السامية العديدة التى شاهدها التاريخ تخرج من جزيرة العرب تبعاً لضغط الحاجة الاقتصادية فتنشر عنصر الغزاة ولغتهم . ولكنها تميزت هذه المرة بأن العرب كانوا مدفوعين إلى جانب هذا الدافع الاقتصادى بقوة الإسلام ، ومجهزين بسلاح روحى لم يكن الساميون ولا العرب السابقون يملكونه فى اندفاعاتهم السابقة ، فانهارت أمامهم المدنيات المختلطة الضعيفة من يونانية وأرامية فى بلاد الشام والسامانية فى العراق واليونانية والقبطية فى مصر . وقد أظهر العرب قدرة عجيبة على تمثيل الشعوب الأخرى ، فنشروا بين الشعوب المحكومة دينهم ولغتهم وحتى مميزاتهم الطبيعية ، بنسبة لم يسجل التاريخ لها مثيلا من قبل ومن بعد[1] . ولكن الدافعين (نشر العروبة ونشر الإسلام) لم يقفا عند الحدود ذاتها ، فقد انتشر الإسلام مسافات بعيدة ، واستطاع أن يتخطى الحواجز التى وقفت دونها العروبة فى كثير من الأحيان . وكان الدافع إلى العروبة يختلف عن الدافع إلى الإسلام أيضاً فى الأثر الذى تركه كل منهما ، فبينما أحدث الإسلام انقلاباً فى الحياة الروحية لملايين من البشر فإن الدافع الآخر اتخذ وجهتين : نشر اللغة العربية ، وقد تم ذلك بأن حلت هذه اللغة تدريجياً محل اللغات الأصلية التى كانت سائدة فى البلاد المفتوحة ؛ وهو من جهة ثانية نشر للعنصر العربى ، وتم ذلك بهجرة عدد كبير من العرب الخلص إلى تلك البلاد فاستوطنوها واندمجوا بسكانها بالتزاوج حتى اختلط

---

(١) أنظر Hagarth ، مشار إليه فى PH. Hitti History of the Arabs, London 1946 P.4 .

دمهم بدم الشعوب المغلوبة وطغى عليه فى كثير من الأحيان . وهذه البلاد ، التى تكون العالم العربى اليوم ، لم تكن إلا جزءاً من الأمبراطورية المترامية الأطراف التى شيد العرب بنيانها . وقد ضمن لها الفتح العربى سيطرة العربية فيها كلغة قومية ، واستقرار نسبة وافرة من العرب فيها ، واعتناق أغلبيتها الساحقة الدين الإسلامى ، واكتسابها العادات والتقاليد العربية .

٣ — ولكن هذه الأمبراطورية العربية ، التى وصلت إلى درجة عظيمة من الحضارة والتقدم ، لم تستطع أن تقاوم عوامل الإنحلال التى كانت تفعل مفعولها ، من ترامى أطراف المملكة ، واختلاف أجناسها ، وتباين لغاتها ، وتمييز العرب من غيرهم ، لا سيما فى عهد الأمويين ، وبعث الروح القبلية التى تقدم التضامن القبلى على أى تضامن قومى ، وكثرة المذاهب الدينية ، واختلاط العرب بغيرهم ؛ مما أدى إلى انحطاط صفات العرب القومية ، فضلا عن الانصراف إلى اللهو والترف ، فبقى هيكل الإمبراطورية قائماً وعلى رأسه الخليفة العربى ، ولكن السلطة انتقلت فعلا من العرب إلى الفرس فالترك ، وفقد العرب تماسكهم . ويحدثنا ابن خلدون أن الروح القومية انعدمت عندهم تماماً فى عصره . وتقلص ظل السلطة المركزية ، وخضعت البلاد لحكم ملوك الطوائف إلى أن قضى عليها المغول نهائياً سنة ١٢٥٨ . واستمر العرب تحت حكم الأجانب من المماليك والفرس إلى أن كان الفتح العثمانى فى القرن السادس عشر ، فجمعوا تحت سلطتهم من جديد العالم العربى بأسره ، وحكموه زهاء أربعة قرون متوالية . ولكن الحكم الأجنبى ، بما فيه العثمانى ، لم يؤثر فى عروبة هذه البلاد فى شىء . فلم يكن الترك من مبدعى الحضارات ، بل أنهم بفتحهم البلاد العربية أسلموا أنفسهم لحضارتها واقتبسوا مقوماتها ، ولم يزيدوا عن أن يكونوا طبقة عسكرية تحكم البلاد . ولكن تحول طرق التجارة مع الهند فى عهدهم من البلاد العربية إلى رأس الرجاء الصالح أدى إلى تدهور هذه البلاد اقتصادياً ، كما أن انتشار اللهجات العامية هدد اللغة العربية الفصحى بالطغيان عليها وتشويهها ، خصوصاً بعد أن أهملت آداب العصر الذهبى وضاع الأثر

الروحى لتلك الثقافة الرفيعة . ولكن وحدة هذه البلاد بقيت تامة فى ظل الحكم التركى كما أن القرآن بقى الملاذ الأخير للغة العربية تستمد منه القوة للبقاء والدوام ، وبقى العرب فى ركودهم وغفوتهم ، ولم يبدأوا بالانتعاش واستعادة حيويتهم إلا فى أواخر القرن الثامن عشر ومطلع القرن التاسع عشر .

٤ — فى هذه الفترة ظهرت حركات فكرية ترجع إلى نفر من رجال الإصلاح المنقطعين إلى العلم ، رأوا ما آل اليه حال الإسلام والمسلمين من الإنحطاط ، فأخذوا على عاتقهم القيام بحركة اصلاحية . وكان لنداء هؤلاء المصلحين أثر بليغ فى نفوس العرب إذا أيقظهم من سباتهم العميق ، فهبوا ملبين الدعوة لإصلاح ما لحقهم من سوء وفساد . وكان أول هذه الحركات الدعوة الوهابية التى ترمى إلى نبذ ما لحق بالتقاليد الاسلامية من البدع والمنكرات ، وتدعو إلى الرجوع إلى الاسلام والأخذ بأصوله الأولى . وهى ، وان كانت دعوة دينية ، إلا أنها دليل على تنبه أفكار الشعب ، ومظهر لشعوره بوجوب الاصلاح ، وتذكرنا بالحركة البروتستنتية التى ظهرت فى أوربا وكانت بداية لنهضتها الحديثة . وقد اصطبغت الدعوة بالصبغة السياسية عندما اعتنقها الامراء السعوديون ، فانتشرت فى أرجاء نجد ، وحققت فيها ما حققه الاسلام من قبل من القضاء على التفكك القبلى وتوحيد قوى الأفراد حول فكرة مشتركة يدين بها الجميع ، واستقلت نجد عن الدولة العثمانية . ولم تلبث القوى التى حركتها الدعوة الجديدة أن خرجت من نجد لتنازع السلطان العثمانى نفوذه وسلطانه ، فاحتل الوهابيون مكة وغزوا بلاد الشام . ولكن هذه الحركة الجبارة اصطدمت فى سيرها بمطامع رجل قوى المراس ، فتصدى لها وسحقها ليفسح لنفسه المجال ليلعب دوره فى بعث الدولة العربية ويمهد لليقظة القومية ، هذا الرجل هو محمد على الكبير عزيز مصر .

٥ — فى الوقت الذى كانت تنمو فيه الدعوة الوهابية استيقظت مصر من غفوتها على طرقات نابليون . وعن طريق حملته العسكرية اتصلت مصر على مقياس واسع

بالأفكار الغربية ونظمها الحديثة . وتولى الامر محمد على من بعد نابليون فرعى النهضة التى بدأها سلفه وأنشأ جيشا قوياً . ودعاه السلطان إلى القضاء على الوهابية، فلبى الدعوة ودفع بجيوشه فى وهاد نجد واحتلها، وأعاد إلى السلطان سيطرته على أراضى الاسلام المقدسة . ثم احتل السودان ، والتفت إلى بلاد الشام فاحتلها . وبذلك تم له السيطرة فعلا على مكة والمدينة والقاهرة وبيت المقدس ودمشق . فراح خياله يصور له امتداد سلطانه إلى الجزء الباقى من دنيا العرب ، ولكنه بينما كان يفكر فى الامبراطورية العربية مدفوعا بطموحه الشخصى فقط . ولإقامة حدود طبيعية بينه وبين الدولة العثمانية تكفل لدولته البقاء ، كان هدف ابنه ابراهيم باشا ، الذى كان يردد « أتيت مصر وأنا يافع ومنذ ذلك الحين صبغت شمس مصر دمى بلون عربى » ، وتثقف بتاريخ العرب ولغتهم ، ويعد نفسه عربيا ، أبعد من ذلك بكثير . فقد كان يفكر فى بعث الوعى القومى عند العرب ، وإعادة بناء الدولة العربية ، وإشراك العرب إشراكا تاما فى الدولة العتيدة . فكانت منشوراته إلى الجيش تشير فى كثير من الأحيان إلى العصور المجيدة فى التاريخ العربى بعبارات مثيرة ، وأشاد فى سوريا نظاما جديداً للحكم قائما على المساواة الدينية وحماية الأرواح والأموال . فخيل للناس أن فجر عهد جديد قد انبثق أمامهم ، ولكن الوعى العربى لم يكن قد تفتح بعد ، وكانت انكلترة شديدة اليقظة ، إذ فتحت حملة نابليون عينها على الأخطار التى تهدد الهند من قيام دولة قوية فى مصر ، وأدركت أن تمكين محمد على من تحقيق أحلامه وتوسيع سلطانه يهدد مركزها بشكل خاص ، فألبت الدول العظمى ضده ، واضطرته أخيراً إلى الإنسحاب من سوريا تاركا وراءه أحلامه ومشروعاته . وهكذا كانت معارضة انكلترة السبب الأول فى فشل المحاولة الأولى لإقامة دولة عربية تضم جميع البلاد العربية .

٦ — ولكن ابراهيم باشا إذا كان قد فشل فى الهدف المباشر الذى سعى اليه مع أبيه، وهو بعث الدولة العربية ، وقضى على مشروعه بانسحابه من سوريا ، فإن المساعى التى بذلها لنشر التعليم وفتح المدارس كانت عاملا قويا فى النهضة القومية التى تمت فيما

بعد. وكان للحكم السمح الذى أقامه فضل كبير فى فتح الباب للجمعيات التبشيرية ، وبهذا أفسح المجال أمام قوتين ، إحداهما أمريكية والأخرى فرنسية للعمل . فهرعت جميعها إلى بيروت وانتشرت منها فى سائر أنحاء سوريا ، وعملت على نشر التعليم . وكانت القاهرة أنذاك مركزاً ثقافياً ناشئا ، تسير فيه حركة الترجمة والنشر والتأليف بهمة . فكان لبيروت والقاهرة فضل كبير فى بعث اللغة العربية وإيقاظ الافكار .

وقد رافق هذه الحركة دعوة إلى بعث الأدب القديم ، انتشرت بين كثيرين يعتقدون أن نهضتهم لا تتم إلا بهذا البعث وحده ، لأنه الميراث المشترك الذى يستطيعون أن يبنوا على أساسه إخاء مستقبلا مشتركا . وكان للمذابح التى وقعت سنة ١٨٦٠ بين الدروز والموارنة أثر خطير فى تنبيه الناس إلى الشرور التى تنشأ من ركودهم الروحى وبعثت الحماس فى المثقفين من أبناء الجيل الأول ، الذى نشأ على دراسة الثقافة العربية بعد بعثها من مرقدها ، لبذل الجهود المشتركة لتحطيم حواجز التعصب الطائفى التى يغذيها الجهل ، وكونوا جمعيات منظمة لنشر العلم وإحلال الروح الوطنية محل الرابطة الطائفية. وكان هذا الإهتمام ببعث الأدب العربى أصل الغليان الفكرى الذى تشكلت بنتيجته الإهتزازات الأولى فى حركة البعث العربى . ومن هذه الجمعيات صدر أول صوت أرسلته حركة العرب القومية ، حين وجه ابراهيم اليازجى نداءه : « تنبهوا واستفيقوا أيها العرب » فى قصيدة يمجد فيها الفكرة الوطنية ، ويدعو العرب إلى التحرر ، كما يتغنى بمآثر العرب وأمجاد الأدب العربى ، ويبشر بالمستقبل العظيم الذى ينتظرهم فيما إذا استوحوا ماضيهم . وانتشرت القصيدة انتشاراً عظيما لأنها تردد صدى الشعور الذى كان كامنا فى نفوس العرب . وبهذه القصيدة أنشدت حركة التحرر السياسى نشيدها الأول . لقد ولدت الحركة القومية . إن العرب يريدون استعادة مركزهم تحت الشمس .

٧ — وكانت عوامل أخرى تمهد السبيل للنهضة القومية. فقد شاهدت بداية القرن

التاسع عشر قيام حركة صناعية محدودة فى العالم العربى[١] . ولكن الضرائب الفادحة التى كانت مفروضة عليها حالت دون تجمع رأس المال الضرورى لقيام الصناعة على نطاق واسع . فضلا عن أن صعوبة المواصلات وارتفاع تكاليفها وفقدان الأمن كانت عوامل هدامة تعمل على شل الحركة الصناعية ، ولم تلبث أن قضت عليها قضاء مبرما منافسة البضائع الأوربية . غير أن حركة تجارية عنيفة أعقبت فشل الحركة الصناعية ، ومردها الى الثورة الصناعية التى حدثت فى أوربا ، ودفعت دولها إلى البحث عن أسواق لها للحصول على المواد الأولية منها ، وتصريف منتجاتها فيها . فالتفتت إلى الإمبراطورية العثمانية المترامية الأطراف وأنشأت علاقات تجارية واسعة مع البلاد العربية ، وتدفقت رؤوس الأموال الغربية اليها وتولت شركات الإمتياز الأجنبية إنشاء طرق المواصلات وإقامة المنشآت المالية فى البلاد . فأودى هذا الغزو التجارى بنظام التجارة والصناعة القديم ، وهدد بوضع حياة العرب الإقتصادية تحت رحمة دول الغرب وشركات الامتياز فيها . ولم يكن بالمستطاع وضع سياسة إقتصادية لحماية مصالح الوطنيين، لأن السلطة كانت بيد أجانب لايعنون بشىء قدر عنايتهم بجمع أكبر قدر من الأموال بصرف النظر عن الآثار البعيدة التى تترتب على ذلك . وقد كان للإحتكاك بين الغرب والشرق العربى فضل فى تفتيح اذهان العرب ، وتشربت نفوسهم بمبادىء الثورة الفرنسية التى تقوم على حق الشعوب فى تقرير مصيرها ، وأن الغرض من الجماعة تحقيق السعادة المشتركة ، وأن مهمة الحكومة تمكين الفرد من التمتع بحقوقه الأساسية المساواة والحرية والأمن ، وأعلنت حق الشعب فى التمرد على كل حكومة تعتدى على حقوقه . ولكن الترك كانوا فى هذا الميدان أيضا يقفون سدا منيعا دون بناء العرب مجتمعهم على هذه الأسس الجديدة ، فكان لابد من عمل لرفع هذا النير عن عاتق العرب وإخراجهم من الظلمات إلى النور .

٨ — وقد بدأ أول عمل منظم فى حركة العرب القومية فى سنة ١٨٧٥ ، حين ألف بعض

(١) مجيد خدورى ، المسألة السورية ، مطبعة أم الربيعين ، ص ٣٢ — ٣٣

الشباب المثقف جمعية سرية ترمى إلى تحقيق استقلال سوريا ولبنان، وتطالب بالحقوق الديمقراطية الأساسية ، والإعتراف بالعربية لغة رسمية للبلاد ، وعدم استخدام الوحدات العسكرية المجندة من أهل البلاد إلا ضمن حدودهم . وفى المطلب الأخير تتجلى روح اليقظة الجديدة ، التى ترى فى العرب وحدة متميزة من الترك لا يصح أن يدافعوا إلا عن أقطارهم الخاصة ، ولا شأن لهم ببقية أجزاء الدولة العثمانية . وفى طلب الإعتراف باللغة العربية لغة رسمية للعرب تظهر بجلاء آثار البعث الأدبى من العمل على إعلاء شأن اللغة العربية . وقد افتتحت الجمعية فروعا عديدة فى مختلف أنحاء سوريا ، ودأبت على نشر المنشورات سراً . ولكنها لم تظفر بجمع كلمة الشعب لأن تعذر المواصلات وضآلة انتشار التعليم وعدم انتشار الصحف حالت دون تكوين رأى عام موحد . ولكن أثرها كان مع هذا قوياً ، إذ أنها عملت على صب الرغبات الغامضة والآمال المبهمة التى تجيش فى نفوس أبناء الشعب فى قالب قومى وبهذا لم تكسب سيل الأفكار المتدفق قوة فحسب ، بل وشعوراً بالاتجاه الواجب إتباعه ، وهكذا وجدت الطليعة المثقفة الواعية التى تعمل لنشر الفكرة القومية .

ونترك وصف الحالة فى البلاد العربية فى هذه الفترة لسائح فرنسى جاب فى أرجاء واسعة منها ، قال « لقد كان يواجهنى فى كل مكان وبنفس النسبة ذلك الشعور العام المستقر . . . كراهية الترك . وأما فكرة القيام بعمل مشترك مرتب لطرح هذا النير البغيض فهى فى دور التكوين . ويلوح فى الأفق البعيد طيف حركة عربية ولدت حديثاً . وسيقوم هذا الشعب ، الذى كان مغلوباً على أمره حتى الآن ، بالمطالبة عما قريب بمركزه الطبيعى فى عالم الإسلام وفى توجيه مصير هذا العالم » [١] .

٩ — ولكن تولى السلطان عبد الحميد عرش الإمبراطورية وقف هذه الجهود عند حد،

---

(١) D. de Rivoyre مشار إليه فى جورج انطونيوس ، يقظة العرب ، الترجمة العربية ، دمشق سنة ١٩٤٦ ، ص ٩٣

إذ أقام نظام حكمه على الضغط والإرهاب والأخذ بالشبهات . وقد استهدف العالم العربى فى عهده لغزو الإستعمار الأوربى . فقد سبق لفرنسا أن استولت على الجزائر سنة ١٨٣٠ . وفى سنة ١٨٨١ فرضت حمايتها على تونس، وأخذت تمهد السبيل لإحتلال مراكش . وكانت ايطاليا تطمع فى طرابلس . وفى سنة ١٨٨٢ احتل الانجليز مصر، وبدا كأن الدول الغربية تشن (حربا صليبية) جديدة على العالم الإسلامى [١] . فى هذه الفترة ارتفع فى مصر صوت جديد ، هو صوت جمال الدين الأفغانى ، أخذ اتجاها جديداً ، يهدف إلى الإرتفاع بالشعوب الإسلامية إلى مستوى الأمم الحرة ، وتكييف التقاليد الاسلامية لتتلائم مع مقتضيات العصر . وكان بوده أن يرى بلاد الاسلام محررة من السيطرة الأجنبية ، على أن يكون هذا التحرر مقدمة لبعث روحى يعقبه توحيد هذه البلاد كلها من جديد ، وتنصيب خليفة عليها يرضى به الجميع ، على غرار ماحدث فى العصر الإسلامى الذهبى . وهذه الحركة هى المعروفة بحركة (الجامعة الاسلامية) وقد لقيت انتشاراً كبيراً ، واستغلها السلطان لتأييد سلطته الزمنية فى الدولة العثمانية ، وتوطيد مركزه بإعلان حقوقه وإمتيازاته كخليفة للمسلمين ، والقضاء على الوعى العربى الناشىء . ولكن هذا الأخير كان قد بلغ من القوة حداً طبع بعض دعاة الجامعة الاسلامية أنفسهم بطابعه . فقد كان الكواكبى يدعو إلى الجامعة الإسلامية ، ولكنه ذهب إلى وجوب أن يكون خليفة العالم الإسلامى عربياً قرشياً ، وفى الأخذ بهذه الفكرة قضاء مبرم على سلطة العثمانيين ونفوذهم فى البلاد العربية .

١٠ — وفى أواخر عهد السلطان عبدالحميد استأنفت الحركة العربية سيرها المطرد . ولكنها انحصرت هذه المرة فى آسيا العربية ، لأن وقوع مصر تحت سيطرة الانجليز

---

(١) « خلفت الحروب الصليبية فى نفوس الشرقيين شعوراً باحتقار الغربيين ؛ استمر على مر الزمن ، لجهل الصليبيين وفظاظتهم ووحشيتهم التى لم تعرف حدوداً تقف عندها تركت عند الشرقيين أسوأ الانطباعات عن الشعوب الأوربية وتقاليدها ، وفتحت بذلك بينهما هوة سحيقة لم يمكن سدها حتى الآن
G. Le Bon, La Civilisation des Arabes, Paris 1885, P. 346

دعا أن تأخذ الحركة القومية وجهة خاصة فيها ، تقتصر على إجلاء القوات الانجليزية عنها . وحصل مثل هذا فى تونس والجزائر ومراكش وطرابلس بعد أن احتلت الأولى فرنسا والأخيرة ايطاليا . ولم تكن الفكرة القومية قد تبلورت آنذاك نهائيا حول إقامة دولة قومية عربية . ولكن التعطش إلى الحرية ، والرغبة فى الخلاص من النظام الاستبدادى ، كانا عامين بين العرب بمختلف طبقاتهم . ولهذا اشترك البارزون منهم فى حركة (جمعية الإتحاد والترقى) ، وساروا مع الترك جنبا إلى جنب لقلب هذا النظام . ورحب العرب بتولى زعماء الجمعية الحكم ، ظنا منهم أن الترك سيطبقون مبادىء الحرية والإخاء والمساواة التى تغنوا بها . ولكن شيئا من هذا لم يكن[1] فما أن استتب الأمر لجماعة (الاتحاد والترقى) ، حتى ساروا على سياسة جنسية غايتها حكم الإمبراطورية على أساس سيادة العنصر التركى ، كما انتهجوا إدارة مركزية شديدة لا تتفق وحركة سير القوى التى ولدتها اليقظة القومية العربية ، التى تستق منابعها من اختلاف اللغة والعادات ، ولم يخفوا نيتهم فى العمل على تتريك العناصر غير التركية . وكانت هذه السياسة عاملا قويا فى تغذية الحركة القومية بقوة دافعة جديدة أساسها صيانة النفس ، ورسمت لها الهدف الحقيقى الذى يكفل للعرب حريتهم ومصالحهم ، وهو إقامة دولة عربية قومية . ولكن شعور بعض المفكرين بمطامع الإستعمار الغربى ، وتحينه الفرص للإنقضاض على بقية البلاد العربية ، جعلهم يسعون إلى إيجاد نظام جديد يكفل للعرب حقوقهم السياسية وحريتهم ونصيبهم الفعلى فى إدارة شئون الإمبراطورية دون الإنفصال التام عنها . وهكذا فإننا نجد فى الفترة بين سنة ١٩٠٨ وسنة ١٩١٣ إلى جانب جمعية (العربية الفتاة) السرية التى تسعى إلى تحقيق إستقلال البلاد العربية وتحريرها من الحكم التركى ، نجد جمعيات أخرى كحزب (اللامركزية الادارية العثمانى) و (جمعية الاصلاح) و (المؤتمر العربى الأولى) تسعى إلى إقناع ولاة الأمور بإدارة المملكة على أساس لامركزى . كما نجد (الجمعية القحطانية)

---

(١) انظر امين سعيد ، الثورة العربية الكبرى ، جزء ١ ص ٣ — ٦

ومن بعدها (جمعية العهد) تهدفان إلى تحويل المملكة العثمانية إلى مملكة ذات تاج مزدوج ، بحيث تكون الأجزاء العربية مملكة واحدة ذات برلمان خاص بها ، وإدارة محلية خاصة ، والعربية لغتها الرسمية ، وتكون جزءاً من امبراطورية تركية - عربية كما كان الحال فى مملكة النمسا والمجر . والحقيقة التى تكمن وراء كل هذه التنظيمات والإتجاهات أن شعور العرب بذاتيتهم وبكيانهم الخاص كان عاما ، بحيث كتبت إحدى الصحف التركية تعليقا على إنعقاد المؤتمر العربى الأول فى باريس « يجب أن نفتح البلاد العربية من جديد »[١]

١١ — فى هذه الظروف نشبت حرب سنة ١٩١٤ وانحازت الدولة العثمانية إلى جانب ألمانيا . وكانت هذه فرصة ذهبية ينتهزها العرب للفوز بحريتهم واستقلالهم . فوحدت الجمعيات جهودها ، وكانت جمعية العهد أخطرها شأنا ، إذ كان فى وسع زعمائها إثارة الجيش فى الوقت الذى يختارونه ، لأن القوات العسكرية التى كانت مرابطة فى بلاد الشام انذاك كانت مؤلفة من كثرة غالبة من العرب . ولكن الزعماء كانوا يخشون من مطامع الاستعمار الغربى ، فقرروا عدم الإنضمام إلى صفوف دول الحلفاء قبل الحصول على ضمانات كافية بتحقيق أهدافهم . فأعدوا بيانا بالمطالب التى يتوقف على تحقيقها تعاونهم مع الحلفاء ضد تركيا ، ويتضمن إعتراف بريطانيا العظمى باستقلال البلاد العربية ، من جبل طوروس إلى المحيط الهندى ومن الحدود الفارسية إلى البحر الأبيض المتوسط ، مقابل عقد تحالف بين الدولة العتيدة وبريطانيا العظمى . وكان لا بد لهم من زعيم تنقاد له الجماهير فوجدوه فى شخص الحسين بن على ، شريف مكة وسليل النبي ، فأقسموا يمين الإخلاص له ، وتعهدوا بالإعتراف به وكيلا للدفاع عن قضية العرب ، كما تعهدوا بأن تثور جميع الفرق العسكرية المرابطة فى الشام حالما يتوصل الحسين إلى الاتفاق مع بريطانيا العظمى فى حدود البيان الذى أعدوه .

---

(١) مجيد خدورى ، المسألة السورية ، مطبعة ام الربيعين ، ص ٦٢

وكان موقف البلاد العربية ذا أهمية قصوى بالنسبة لانجلترا . فإن تركيا كانت فى وضع تستطيع معه أن تهدد المصالح البريطانية فى نقطتين حيويتين ، بفضل سيطرتها على الشام والعراق ، هما قناة السويس ورأس الخليج العربى حيث توجد أنابيب النفط . فضلا عما يمكن أن تسببه لها الدعوة إلى الجهاد من متاعب ومشاكل . ولم تكن الحرب فى الشرق الأدنى تسير فى مصلحة الحلفاء عند ما دخل الشريف حسين فى مفاوضات مع السير مكماهون المعتمد البريطانى فى مصر . وكان مركزه قوياً ، فهو فضلا عن أنه يتكلم باسم الحركة القومية العربية ، فانه من الوجهة العسكرية يسيطر على قلب المنطقة التى تسيطر عليها تركيا فى جزيرة العرب ، كما أنه ينفرد من الوجهة السياسية بميزة لا مثيل لها وهى مكانته فى العالم الإسلامى المستمدة من نسبه ومنصبه ، فهو سليل النبى وسادن الأماكن المقدسة ، ويستطيع أن يوصل صوته إلى الجماهير الكبيرة التى يتألف منها العالم الإسلامى رغم جميع الحدود . وتبودلت بين الطرفين المراسلات المعروفة باسم (مراسلات حسين ـ مكماهون) وانتهت بأن أعلنت بريطانيا إستعدادها للإعتراف باستقلال العرب فى جميع المناطق الواقعة ضمن الحدود التى اقترحها الشريف حسين (وهى مأخوذة من البيان المشار إليه سابقاً) مع بعض تحفظات من الجانبين[١] .

وأخذت الأحداث تتتابع ويشتد ضغطها . فقد أظهر الترك منتهى الشدة والقسوة فى عملهم للقضاء على الروح القومية . فأخذا فى إبعاد القوات العربية من سوريا وإحلال تركية محلها ، وحكموا بإبعاد جماعات كثيرة من المتنورين ، وباعتقال عدد آخر ، ونفذ حكم الإعدام فى عدد من الزعماء ذوى المكانة . فأثارت هذه الحوادث الشعور العربى بدلا من إخماده ، وأذكت حدته ، وأعلن الشريف حسين فى ١٠ يونيو ١٩٤٦ ثورة العرب على الترك . وحررت القوات العربية جزيرة العرب كلها ، وزحفت إلى

---

(١) انظر جورج انطونيوس ، يقظة العرب ، المرجع السالف الذكر ص ١٩٢ — ١٩٧

جانب حلفائها، واشتركت فى جميع العمليات الحربية التى أدت إلى احتلال سوريا وطرد الترك منها [١] :

١٢ — بينما كان العرب يحاربون ببسالة إلى جانب الحلفاء فى سبيل حريتهم، كان الساسة الغربيون يجتمعون فى الخفاء لتحديد أنصبتهم من أسلاب الإمبراطورية العثمانية بعد إنهيارها. وكان إتفاق سايكس — بيكو بين فرنسا وانكلترا، ويقضى بتجزئة البلاد العربية، فيما عدا الجزيرة العربية، إلى مناطق نفوذ تخضع كل دولة منها جزءا لسلطانها، اتفاقاً لم تراع فيه العهود الممنوحة للعرب، ولم يحسب فيه حساب اليقظة القومية العربية التى تمت، وهدفها إستقلال العرب وتحقيق وحدتهم. وأحيط الإتفاق بسياج من الكتمان شديد لإخفائه عن الحسين، فضربوا بذلك أسوأ مثل يمكن أن تنتجه الدبلوماسية السرية فى ميدان العلاقات الدولية. ويبدو أن انكلترا إتخذت هذا الموقف متأثرة بسياستها التقليدية فى الحيلولة دون قيام دولة عربية قوية على طريق الهند. أما فرنسا فكان عداؤها للنهضة العربية ناشئا عن رغبتها فى أن تكون سيطرتها كاملة غير منقوصة فى سوريا ولبنان، وكانت تستهدفهما من زمن بعيد، فضلا عن تخوفها من الأثر الذى يولده نهوض العالم العربى الشرقى فى السكان العرب الذين تضمهم الامبراطورية الفرنسية فى شمال أفريقيا. ولم تكتف بريطانيا بعقد إتفاق سايكس — بيكو، بل تعهدت بالتزام جديد يناقض إلتزاماتها للعرب، هو الوعد الذى أصدره بلفور بالسعى لإنشاء وطن قومى لليهود فى فلسطين [٢]، مدفوعة الى ذلك هنا أيضا برغبتها فى جعل فلسطين خطا يحمى مركزها فى مصر ويؤمن لها الإتصال البرى مع الشرق. ولم تتورع الدولتان العظيمتان من أن تصدرا بيانا إلى العالم العربى يعلن أن أهدافهما هى تحرير العرب وإقامة حكومات وطنية يختارها

---

(١) انظر وصفا شاملا لمجهود العرب الحربى فى مؤلف امين سعيد السالف الذكر ص ١٢٨ ـ ٢٦٦ وجورج انطونيوس المؤلف الأنف الذكر ص ٢٤١ — ٢٧٠

(٢) فى ٢ نوفمبر ١٩١٧

الأهلون أنفسهم بمحض إرادتهم الحرة واستعدادهما للإعتراف بهذه الحكومات عند إقامتها فعلا [١] .

وفى سنة ١٩٢٠ اجتمع مجلس الحلفاء الأعلى فى سان ريمو وقرر، مستهديا باتفاق سايكس — بيكو ، منح انكلترا الإنتداب على العراق وفلسطين، ومنح فرنسا الإنتداب على سوريا ولبنان ، دون التفات الى ما أعلنوه من حق الشعوب فى تقرير مصيرها وما منحوه للعرب من عهود ، ومناقضين ميثاق عصبة الأمم نفسه الذى قضى بأن يؤخذرأى الشعوب ذات الشأن عند اختيار الدولة التى تتولى الإنتداب [٢]. وقدحاول العرب وضع الحلفاء أمام الأمر الواقع ، فاجتمع المؤتمر السورى فى دمشق فى ٨ اذار سنة ١٩٢٠ وأعلن إستقلال سوريا وبضمنها فلسطين ولبنان دولة ملكية دستورية يقوم على رأسها الأمير فيصل بن الحسين . واتخذ الزعماء العراقيون قراراً مماثلا بالنسبة للعراق ، وانتخبوا الأمير عبدالله بن الحسين ملكا عليه . ولكن فرنسا لم تلبث أن احتلت بجيوشها سوريا ، وطردت الملك فيصل منها . وثبتت بريطانيا أقدامها فى العراق على أساس الحكم المباشر . وانكشفت سياسة دعم الصيهيونية بقوة فى فلسطين . ولم تتم هذه الاحداث من غير رد فعل عنيف من جانب العرب ، فكانت معركة ميسلون بين الفرنسيين والسوريين ، وكانت اضطرابات دامية فى فلسطين ، وبلغت المقاومة أقصى مداها فى العراق . وهكذا وللمرة الثانية وقفت الدول الغربية حجر عثرة فى سبيل وحدة العرب ، وباشر الحلفاء « مهمتهم التمدينية المقدسة » [٣] فى العمل على « رقى »

---

(١) فى ٧ نوفمبر ١٩١٨

(٢) اظهر تقرير لجنة التحقيق الامريكية كنج — كراين بجلاء إتفاق آراء سكان سوريا الطبيعية بصفة عامه على رفض نظام الانتداب ، واذا كان لابد منه فأن يعهد به لغير فرنسا . انظر جورج انطونيوس ، يقظة العرب ، المرجع السالف الذكر ص ٣٢٧ وكذلك

A. Tonybee Survey of International Affairs, The Islamic World since the Peace London 1927 P. 387

(٣) م ٢٢ من ميثاق عصبة الأمم التى تنص على نظام الانتداب .

هذه البلاد ، وإزدهارها ، فى بحر من الدماء والآلام .

١٣ — وقد كان لهذه التجزئة التى فرضتها الدول الغربية أثرها فى سير الحركة القومية فى البلاد العربية . فقد اختلفت الأوضاع السياسية فيها فكان بعضها مستقلا إستقلالا تاما ، وبعضها الآخر خاضعاً لحكم دولة أجنبية خضوعا فعليا . وكان لابد لهذا التباين من أن يترك أثره فى خطط كل قطر من هذه الاقطار . وسنحاول الآن أن نتتبع سير الحركة وإتجاهها فى كل منها . وهى تقع عند إنتهاء الحرب على وجه الإجمال فى فئتين ، الدول الواقعة داخل جزيرة العرب ، وبلاد الهلال الخصيب . وقد تمتعت الأولى ، وكان عددها لايقل عن خمسة ، بما فيها مملكة الحجاز وعلى رأسها الملك حسين، باستقلالها وفقا للعهود المقطوعة للشريف حسين ولأن وضعها الجغرافى والدينى كان يجعلها بعيدة عن متناول النفوذ الأجنبي . وتاريخ هذه الدول بين الحربين العالميتين يكاد ينحصر فى اختفاء ثلاث منها ، بحيث لم يبق فى سنة ١٩٣٤ إلا دولتان : مملكة اليمن والمملكة العربية السعودية التى شملت نجد والحجاز ، بعد استيلاء السعوديين على القطر الأخير فى سنة ١٩٢٥ . وكان لهذا الإحتلال أثره الخطير فى مركز الملك ابن السعود إذ أن سيطرته على بلاد الاسلام المقدسة دفعته إلى مركز أمامى فى ميدان السياسة العربية .

١٤ — أما الهلال الخصيب ، فقد كان من نتيجة إخضاعه لنفوذ دول أجنبية مختلفة أقامت بين أجزائه المتعددة سدودا منيعة فى وجه التجارة ، وعملت كل منها على نشر لغتها ونقدها وتأسيس نظم مختلفة إختلافاً كليا فى الإدارة والتعليم والتوجيه الإقتصادى ، أن انقلبت الحركة القومية التى تستهدف إقامة دولة قومية واحدة إلى حركات وطنية ؛ غرضها المباشر تحرير كل قطر من السيطرة الأجنبية وإعلان استقلاله فى حدوده الخاصة ، ثم النظر بعدئذ فى توثيق العلاقات مع الأقطار الاخرى التى تتوصل إلى تحقيق إستقلالها . وقد كان لثورة العراق فى سنة ١٩٢٠ أثرها الحاسم فى عدول

بريطانيا عن تطبيق نظام الحكم المباشر ، بعد أن تكبدت بنتيجتها خسائر جسيمة فى الأرواح والأموال، فمهدت لإقامة حكم وطنى، وفى ٢٢ أغسطس سنة ١٩٢١ نودى بالملك فيصل ملكا على العراق. ودخل العراق منذ ذلك الحين فى مرحلة جديدة من الكفاح للحصول على حريته واستقلاله ، فعقد سلسلة من المعاهدات مع بريطانيا العظمى تمثل المحاولات المتتابعة المبذولة للتوفيق بين البريطانيين ، الذين كانوا يريدون من المعاهدة أن تكون ستاراً جديدا للإنتداب تحتفظ بريطانيا وراءه بحق إدارة شؤون الدولة العراقية ، والعراقيين الذين لا يرغبون عن الإستقلال التام بديلا ، ويريدون أن تكون المعاهدة تحالفا بين شريكين منفصلين أرادا التعاقد بملء حريتهما لتأمين المصالح المشتركة . وقد أخذت بريطانيا تخفف تدريجا من شدة ضغطها على زمام الأمور تحت ضغط الوطنيين إلى أن تم عقد المعاهدة الأخيرة فى ٣٠ مايو سنة ١٩٣٠ ، وفيها تعترف بريطانيا بالعراق دولة مستقلة ذات سيادة . ولكنه إعتراف محدود نظراً لما تضمنته من قيود تتعلق بسياسة العراق الخارجية وبمنح بريطانيا قواعد عسكرية فيه [١] وبالرغم من ذلك فلا شك أنها هيأت للعراق سبيلا للعمل على توطيد دعائم الحكم الوطنى ومعالجة مشاكله الإقتصادية والإجتماعية .

١٥ — وما أن نال العراق إستقلاله حتى انتقل مركز الحركة القومية إلى بغداد . فاتجه الملك فيصل نحو الدولتين العربيتين المستقلتين (اليمن والمملكة العربية السعودية) لتوثيق علاقات العراق معهما ، ومد يده إلى الملك ابن السعود ، رغم الثغرة الواسعة التى أوجدها فتح الأخير للمملكة الحجازية وضمها إلى مملكته فى العلاقات بين العائلتين الهاشمية والسعودية ، فأوفد فى سنة ١٩٣١ وفداً الى الحجاز واليمن ليفاوض هاتين الدولتين فى مشروع الحلف العربى. وقد أخرت المشاكل الداخلية إتمام المفاوضات الى أن تم توقيع معاهدة بين العراق والمملكة العربية السعودية فى ٢ أبريل سنة ١٩٣٦

---

(١) أنظر بند ٢٥ و ٢٨

تحت إسم (معاهدة أخوة عربية وتحالف) ، وتتضمن ميثاقا بعدم الإعتداء وبتبادل المعونة العسكرية فى حالة وقع إعتداء على أحد الطرفين والتزاما بحل المنازعات التى يمكن أن تنشب بينهما بالطرق السلمية وتوحيد الثقافة . ويهمنا منها المادة السادسة التى قضت بأنه « نظراً للأخوة الإسلامية والوحدة العربية التى تربط المملكة اليمانية بالفريقين المتعاقدين الساميين فإنهما يسعيان لطاب إنضمام حكومة اليمن الى هذه المعاهدة » وقد انضمت مملكة اليمن الى المعاهدة فعلا فى ٢٦ أبريل سنة ١٩٣٧ بناء على المساعى التى بذلتها الحكومة العراقية . وأهم من هذا ما أوردته الفقرة الثانية من المادة ذاتها : « ويجوز لأية دولة عربية أخرى مستقلة أن تطلب الانضمام لهذه المعاهدة » . وبذلك أرادت الدولتان تمهيد السبيل للدول العربية الأخرى التى تنال إستقلالها للإنضمام الى المعاهدة. وهذه وإن كانت لاتحقق الهدف الأصلى للحركة القومية إلا أنها خطوة إلى الأمام .

١٦ — أما بلاد الشام ، فقد قسمت الى أربع دول مختلفة، رغم أنها وحدة جغرافية قائمة بذاتها لها حدودها الطبيعية الواضحة ، ووحدة إقتصادية تقوم حياتها الزراعية والتجارية على مواردها الطبيعية المتكاملة . وقد تولت فرنسا الإنتداب على سوريا ولبنان . وقصة الإنتداب فيهما قصة نضال حاد لم يهدأ ولم يفتر، وتنقسم الى ثلاثة أدوار متميزة. أما الأول (١٩٢٠ — ١٩٢٥) فقد كان الحكم الفرنسى يقوم فيه على الأحكام العسكرية والإرهاب والإعتقال والتشريد ، ولم تخل سنة من السنين من ثورة محلية. ويبدأ الثانى بالثورة السورية الكبرى (سنة ١٩٢٥) التى شملت معظم أنحاء سوريا واستمرت الى منتصف سنة ١٩٢٧ ، وقد قابلها الفرنسيون بحركة قمع شديدة لجأوا فيها الى القتل بالجملة وتدمير القرى وإحراقها وفرض الغرامات الباهظة على السكان الآمنين . وبانتهاء الثورة تظاهرت فرنسا بانتهاج سياسة جديدة هدفها إقامة حكم وطنى وإنهاء الانتداب وعقد معاهدة تنظم العلاقات بين فرنسا وكل من سوريا ولبنان ، كما حصل فى العراق. واستمرت سياسة التسويف والمماطلة الى أن توصل الطرفان فى سنة ١٩٣٦ الى عقد معاهدة امتنعت فرنسا عن إبرامها . وقد تميزت سياسة فرنسا بالأساليب التى لجأت

اليها للقضاء على الحركة القوميـة فى سوريا ولبنان ، فاستعملت أولا سلاح التجزئة وتقوية النزعات الإنفصاليـة . كانت سوريا معقل الحركة القومية فعمل الفرنسيون على إضعافها ، وتقوية لبنان باعتباره معقل نفوذهم فى الشرق الأدنى ،[١] فسلخوا أجزاء من سوريا ضموها الى لبنان لتوسيعه وتكوين (لبنان الكبير) ، وسعوا الى حصر الدولة السورية فى الداخل وحرمانها من منفـذ الى البحر ، لتأمين سيطرتهم عليها ، فأقاموا بينها وبين البحر جدارا قوامه لبنان الكبير وحكومة اللاذقية ولواء الاسكندرونه ، وعينوا على رأس كل منها حاكما فرنسيا يتمتع بسلطات مطلقة . واعتمدوا فى حكمهم على الأقليات العنصرية والدينيـة لاستمالتها واستعمالها أداة ضـد الحركة القومية ، كما استغلوا سلاح التعليم لتشويه التاريخ العربى ، والقضاء على الوعى القومى ، (وفرنسة الشعب بنشر اللغة الفرنسية والإهتمام بها أكثر من اللغة العربية .

١٧ — أما فى فلسطين ، فقد رأى السكان العرب الهجرة اليهودية تتدفق على بلادهم ، وأنها لن تلبث أن تطغى عليهم فتجردهم من وطنهم ، بالرغم مما يتمتعون به من حق طبيعى فى الإستمرار على الأرض التى ورثوها عن أجدادهم ، وما اكتسبوه من حقوق نشأت عن زوال السيادة العثمانيـة والدور الذى لعبه العرب فى إزالتها ، وتعهـد الحلفاء بالإعتراف باستقلالهم وبحقهم فى تقرير مصيرهم . فتولد عن ذلك شعور بالقلق على مصـيرهم تجلى فى الإضطرابات المستمرة التى قامت فى فلسطين ووجهت بادىء الأمر ضد اليهود أنفسهم ، وكان أعظمها شأناً إضطرابات سنة ١٩٢٩ . وفى سنة ١٩٣٣ إتخذ الـكفاح الفلسطينى إتجاها جديداً ، هو النضال ضد بريطانيا العظمى باعتبارها المسئولة عن وعد بلفور ، فقام العرب بثورة جبارة سنة ١٩٣٦ لم تنته إلا بنشوب الحرب الأخيرة ولجأ الانجليز فى قمعها إلى وسائل القمع الشديد التى اتبعها الفرنسيون فى سوريا . ولم يحدث فى شرق الأردن مايستحق الذكر ، إذ تولى الإمارة فيها الأمير عبدالله ، وتوصل

---

(١) E. Rabbath, Unité Syrienne et Devenir Arabe. Paris, 1937 p. 159

فى سنة ١٩٢٨ ، وبعد مساع متكررة ، إلى عقد معاهدة مع بريطانيا العظمى تمتع بموجبها باستقلال إدارى داخلى ، وكان نظام الإنتداب نافذاً فيها عند نشوب الحرب الأخيرة

١٨ — وفى سنة ١٩٣٩ ، عندما اشتعلت نار الحرب العالمية الثانية ، كانت سوريا ولبنان لاتزالان تحت الحكم الفرنسى ، وفلسطين وشرق الاردن تحت الحكم الانجليزى. فكان من الطبيعى أن يميل شعور الجماهير العربية نحو دول المحور ، ويرجو لها النصر، علها تستطيع بذلك أن تحطم القيود المفروضة عليها وتتحرر من السيطرة الأجنبية . وكان العراق ، بحكم الإستقلال الذى ناله ، يتمتع بحرية من العمل لم تعرفها دولة عربية أخرى . وأهله هذا المركز ليكون ملجأ لأحرار العرب الذين اضطهدهم الفرنسيون فى سوريا والانجليز فى فلسطين . وكان الجيش مدرسة قومية ، يؤمن زعماؤه بأن فلسطين وسوريا لن تنالا حريتهما إلا بمجهود مشترك يقوم به العرب ، وأن النصيب الأكبر فى هذا المضمار يجب أن يحمله العراق . وسادت هذه الفكرة فى الشباب العراقى ، وأحسوا بأن القضية العربية أمانة فى أيديهم . ولم يكن الانجليز بغافلين عن هذا الوعى الذى شمل العراق ، فكانوا يتحينون الفرص للإنقضاض عليه واحتلاله والقبض على زمام الأمور فيه. وقد أدت بعض المشاكل الداخلية إلى انقلاب فى الحكم وتولى حكومة يسيطر فيها الجيش على زمام الأمور. وفى هذه الظروف تقدم الانجليز بمطالب لا تتفق ونصوص معاهدة سنة ١٩٣٠ . ومن ضمنها تمكين القوات الانجليزية من المرابطة فى العراق. فكان رد الفعل عنيفا ، ووقع خلاف بين الحكومتين العراقية والبريطانية حول مدى التسهيلات التى يمنحها العراق لبريطانيا العظمى بحكم المعاهدة أدى إلى وقوع اصطدام مسلح دام حوالى الشهر ، انتهى فى ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ بدخول القوات الانجليزية العراق . ولم يمض هذا الحادث من غير أن يزيد شعور الميل إلى المحور فى العالم العربى حدة وقوة .

١٩ — فى هذه الفترة كان الألمان قد انتصروا إنتصارا ساحقا على فرنسا ، وتقدمت قوات المحور باتجاه مصر ، بينما كانت جيوشه تكتسح البلقان . فى هذه الظروف

العصبية رأت بريطانيا العظمى أن تتقدم بخطوة لاسترضاء العرب واستمالتهم لا سيما وأنها كانت على وشك الإقدام على إحتلال سوريا ولبنان لطرد القوات الفيشية الموالية للمحور منهما . فأصدر المستر ايدن وزير خارجيتها تصريحا بتاريخ ٢٩ مايو سنة ١٩٤١ أعلن فيه « لقد خطا العالم العربى خطوات واسعة فى طريق الرقى ، وهو يطمح الآن إلى تحقيق نوع من الوحدة يجعل منه عالما متماسكا ، ويرجو أن تساعده بريطانيا العظمى فى بلوغ هذا الهدف . ويسرنى أن أعلن باسم حكومة صاحب الجلالة عن ترحيب بريطانيا بهذه الخطوة وعن إستعدادها لمساعدة القائمين بها حالما تتوفر لديها الأدلة على تأييد الرأى العام العربى لها » [١] ولكن هذا التصريح لم يلق الصدى المنتظر . فإن موقف بريطانيا العظمى من القضية العربية بعد الحرب العالمية الأولى ، ونكثها بالعهود التى قطعتها على نفسها، دفعا بالعرب إلى اعتبار التصريح الأخير مجرد لعبة تهدف إلى إشغالهم . فضلا عن أن الظروف لم تكن مساعدة بالمرة ، فقد كانت موجة من الإضطهاد تجتاح فى العراق العناصر القومية التى ساهمت فى حوادث ١٩٤١ ، وكانت سوريا ولبنان لا تزالان تخضعان للحكم العسكرى الفرنسى .

٢٠ — وفى ٢٤ فبراير سنة ١٩٤٣ كرر مستر ايدن النقاط الأساسية التى جاءت فى تصريحه السابق ، ردا على سؤال وجه إليه فى مجلس العموم . وكانت الظروف قد تبدلت تبدلا محسوسا عن السابق ، فقد تم إنسحاب قوات المحور من الشرق الأوسط وتم الإعتراف باستقلال سوريا ولبنان ، وحصل شرق الأردن على وعد من بريطانيا بالإعتراف باستقلاله . فكان للتصريح أثر هذه المرة كالنار فى الهشيم ، فصرح الأمير عبد الله بأن العرب سيغتنمون الفرصة حالا للدعوة إلى مؤتمر عربى عام . وفى ٣١ مايو سنة ١٩٤٣ صرح مصطفى النحاس باشا ، رئيس الحكومة المصرية ، بأنه سيدعو ممثلى كل من الدول العربية على حدة للمشاورة فى نوع العلاقة التى تريد إقامتها فيما بينها .

أما وقد وصلنا إلى هذه المرحلة ، فإن نقطتين تسترعيان إنتباهنا ، وتحتاجان إلى

---

(١) A. Hourani, Sypia and Lebanon, Political Essay, London, 1946, p. 269.

شيء من التوضيح أولاهما تعليل التبدل الذى طرأ علي موقف انكلترا من القضية العربية بعد أن رأيناها تقف مرتين حجر عثرة فى طريقها . وثانيتها علاقة مصر بالقضية العربية ، وكيف انتقل مركز الحركة من دمشق وبغداد إلى القاهرة .

٢١ — إن معارضة بريطانيا العظمى فى إقامة دولة عربية كان مردها دائما إلى الخوف الذى يساورها من وجود قوة تهدد طريق الهند ، وتسيطر على آبار البترول فى البلاد العربية . فعملت على أن يكون لها المركز الأول فى الشرق الأدنى ، ونجحت فى هذا المضمار نجاحا تاما بعد الحرب العالمية الأولى . ولكن الحرب الأخيرة أحدثت تبدلا عميقا فى التوازن الدولى ، قوامه بقاء ثلاث دول عظمى فقط ، كانت بريطانيا احداها ، ولكن الحرب أنهكت قوتها وصناعتها ، بينما خرجت روسيا والولايات المتحدة بقوة ضخمة وصناعة حديثة فتية . وقد زحفت الرأسمالية الأمريكية نحو الشرق الأدنى ، وحصلت على امتيازات آبار النفط فى المملكة العربية السعودية . والنفوذ الإقتصادى يتبعه دائما نفوذ سياسى . وبدا للانجليز وكأن شمس استعمارهم قد غربت. ولا يأتى الخطر الذى يهدد بريطانيا من الولايات المتحدة فقط ، بل هى تخشى الدولة العظمى الثالثة أشد الخشية ، وتخاف على وجه الخصوص من أن تنتشر الشيوعية فى جماهير الشعوب العربية ، التى أبقاها الإستعمار والإستغلال الإقتصادى فى حالة من الفقر المدقع شديدة ، وغلب فيها روح اليأس من الدول الغربية وعدم الثقة بها ، رأت بريطانيا أنها لا بد خاسرة معركة النفوذ بين الدول العظمى ، فلم يبق أمامها إلا أن تسعى لكى تستعيد ثقة هذه الشعوب ، وتحتمى هى وراء الحركة القومية العربية ، التى لا تستهدف إلا الحرية والإستقلال ولا تقبل بإحلال نفوذ محل آخر أو إبدال إستعمار بمثله ، وتقف بالتالى فى وجه أى توسع يستهدف البلاد العربية . وبريطانيا تعلم حق العلم أن الفوارق الإجتماعية والثقافية بين الدول العربية ، ومصالح الطبقات الحاكمة فيها ، ستحول حتما دون تحقيق الحركة القومية لهدفها كاملا . ولن يوفق العرب إلى إقامة دولة تكون خطراً يهدد مركز بريطانيا نفسها بصورة جدية ، لاسيما وأن معاهداتها مع الدول العربية تكفل لها مصالحها الاقتصادية والستراتيجية . وهكذا أعلنت انكلترا عن ترحيبها بقيام نوع من الإتحاد بين الدول العربية كعامل توازن جديد فى الشرق الأوسط

٢٢ — أما العرب فإنهم، رغم عدم ثقتهم ببريطانيا، رأوا أن هذه فرصة يحسن الإستفادة منها. وقد رأينا كيف أن العراق ما أن حصل على استقلاله واستعاد حريته فى العمل حتى التفت الى الدولتين العربيتين المستقلتين انذاك وعقد معهما معاهدة تحالف تضمنت نصا يجيز إنضمام الدول العربية المستقلة الأخرى. فكان من الطبيعى، عندما أعلنت بريطانيا عن تبدل سياستها التقليدية إزاء القضية العربية، أن يتنادى زعماء العرب إلى التشاور فى أمر الوحدة. ولا ريب أن ثمة عوامل جديدة مباشرة كان لها أثرها فى تشجيع الدول العربية على التعاون والاتحاد. فقد أدت ظروف الحرب إلى تقييد حركة الصادرات والواردات، فأنشىء فى القاهرة مكتب مركزى لشؤون التموين فى الشرق الأوسط تحت إشراف بريطانيا العظمى والولايات المتحدة، لمراقبة شؤون الصادرات والواردات فى دول الشرق الاوسط وتنظيمها. فترتب على ذلك أن كونت هذه الدول سوقا إقتصادية واحدة. وشجع المكتب إنشاء الصناعات فى كل منها وتوسيع نطاق التبادل التجارى بينها وعقد المؤتمرات الاقتصادية التى يحضرها ممثلو هذه الدول فيتدارسون بصورة مشتركة شؤنهم مما جعلهم يلمسون فوائد التعاون الإقليمى الإقتصادى

وكان للأزمة اللبنانية — الفرنسية واعتداء فرنسا على استقلال لبنان فى نوفمبر سنة ١٩٤٣ أثرهما البالغ فى تعجيل انهاء مشاورات الوحدة العربية، إذ كان للتضامن القومى الذى أظهرته الدول العربية جميعا، حكومات وشعوباً، أثر قوى فى رجوع فرنسا عن موقفها وحل الأزمة لصالح لبنان. وكانت الحالة الدولية وتتابع الحوادث يدفعان بالدول العربية دفعاً إلى التكتل. فإن استقلال سوريا لم يكن قد توطد بعد لموقف فرنسا المتردد، ومصير فلسطين تكتنفه الغيوم من كل جانب لاشتداد نشاط الصهيونيين وتأييد الولايات المتحدة لهم، كل هذا ونهاية الحرب أصبحت وشيكة. ولم يكن العرب يريدون أن تتكرر المأساة التى وقعت بعد الحرب العالمية الأولى، حين حلت جميع القضايا العربية وفقا لمصالح الدول الإستعمارية من غير أن يكون للعرب صوت مسموع فيها. ولم يكونوا يجهلون أن تكتلهم وحده كفيل بحماية مصالحهم وصيانة حريتهم، فلبت الدول العربية دعوة الحكومة المصرية بارتياح وحماس.

٢٣ — أما مصر، فإن تاريخها كان مرتبطا منذ أقدم الأزمنة بالشرق. وحضارتها

القديمة ليست إلا نتاجا للإمتزاج الذى تم منذ أربعة آلاف سنة قبل الميلاد بين الهكسوس الساميين الذين جاؤها من الشرق وسكانها الأصليين . ومنذ ذلك الحين لم تنقطع صلة مصر بهذا الشرق . وقد رأينا أن المحاولة الأولى لإنشاء دولة عربية انبعثت من مصر فى عهد محمد على ، كما أنها كانت من المراكز الثقافية المهمة التى مهدت للنهضة العربية الحديثة . وإذا كانت الحركة القومية فيها قد انفصلت عن الحركة العربية بعد احتلال الانجليز لها ، وانصرفت إلى السعى لإجلائهم عن واديها ، فإنها بقيت على اتصال وثيق ببقية البلاد العربية . فانفصالها عن الامبراطورية العثمانية فعلا جعلها ملجأ لأحرار العرب وزعمائهم الذين تضطهدهم الدولة العثمانية ، كما أن التقدم الذى أحرزته فى مختلف الميادين جعلها قبلة العالم العربى ومركزه . وقد رأيناها فى الفترة التى تلت الحرب العالمية الأولى توثق علاقاتها الثقافية ببقية البلاد العربية ، وترعى نهضة التعليم فيها . وفضلا عن الروابط الاجتماعية القوية التى تربطها ببقية البلاد العربية من وحدة اللغة والدين والتقاليد ، فإن لها مصلحة سياسية حيوية فى التعاون مع الدول العربية الأخرى لصيانة عروبة فلسطين ، لأن هذه هى مفتاح مصر من الشرق ، وحلقة الإتصال بينها وبين الدول العربية . ويحسن بنا أن نشير أيضا إلى عامل لا بد أن كان له بعض الأثر فى موقف مصر الجديد من القضية العربية . فقد تمكنت مصر من بناء إقتصاد قومى متين وتمت فيها نهضة صناعية ملموسة ، ولا بد لهذه الصناعة فى المستقبل القريب أن تبحث عن أسواق لها . ولا شك أن فى البلاد العربية متسع لها . وتستطيع مصر ، إذا ما وفقت الدول العربية إلى إقامة وحدة جمركية تضمها ، أن تنافس فيها البضائع الأجنبية وتقضى عليها . ونجد منذ الآن بداية لهذا التوسع فى المؤسسات المالية التى أنشأتها مصر فى لبنان وفلسطين . وإذا ذكرنا أن عدد سكان مصر يضاهى مجموع سكان الدول العربية الأخرى ، ومدى تقدمها فى العلوم والفنون والصناعة بالنسبة لهذه الدول ، واستقرار نظام الحكم فيها ، أدركنا أنه من الطبيعى أن ينتقل مركز الحركة إليها .

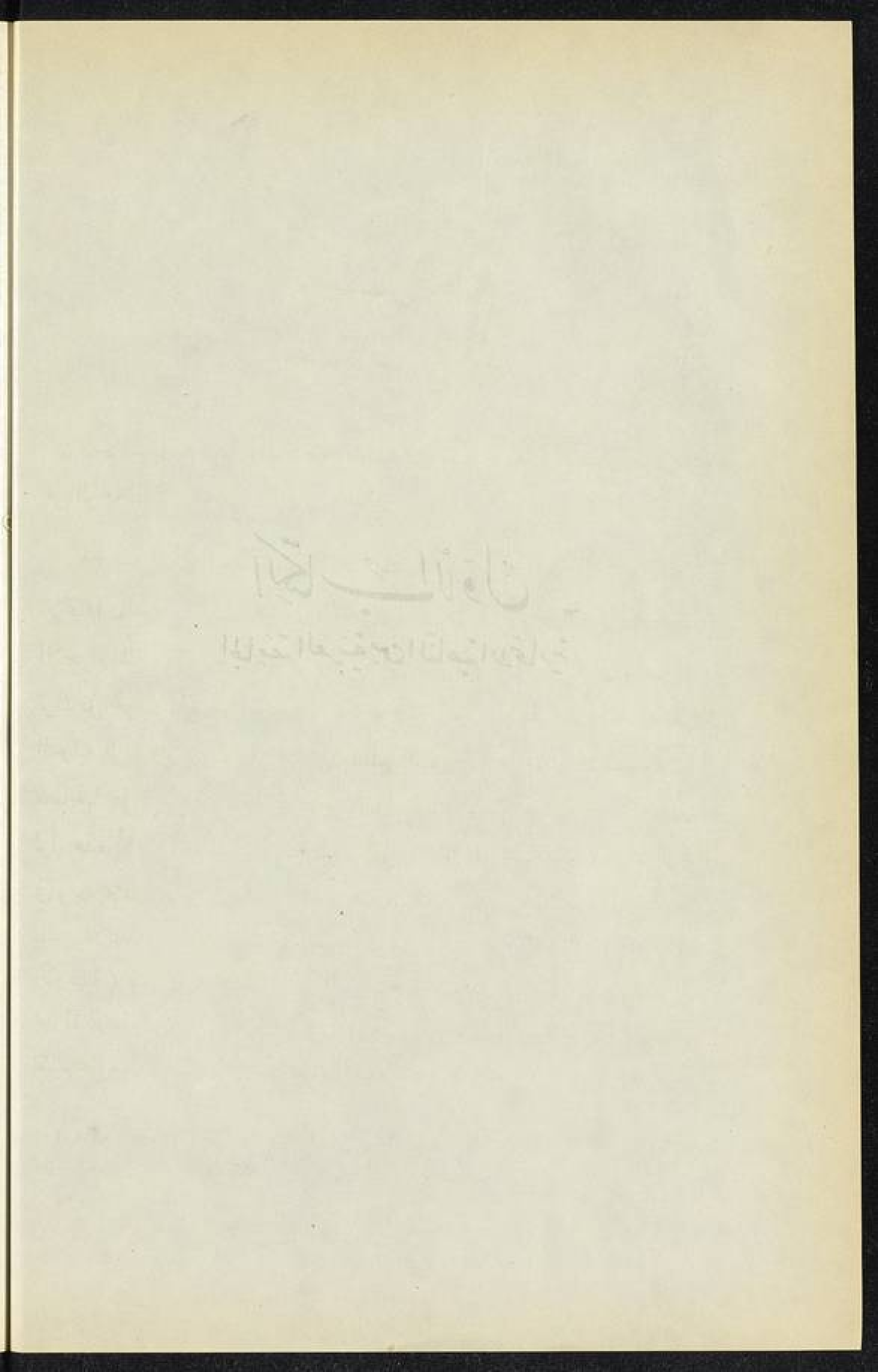
٢٤ — وفى منتصف سنة ١٩٤٣ بدأت الحكومة المصرية مشاوراتها مع ممثلى كل دولة من الدول العربية على حدة ، وأحيطت المشاورات بكتمان شديد . وعلى أثر

إنتهائها دعت إلى عقد لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام ، اجتمعت فى الاسكندرية فى ٢٥ سبتمبر — ١٧ اكتوبر سنة ١٩٤٤ ، وانتهت مداولات اللجنة بتوقيع بروتوكول الاسكندرية الذى جاء فيه : « إن ممثلى هذه الدول ، اثباتا للصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين البلاد العربية جميعا ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العام العربى فى جميع الأقطار العربية . إتفقوا على تأليف (جامعة للدول العربية) ، للدول العربية أن تنضم إليها على قدم المساواة » ثم يضع البروتوكول الخطوط الأساسية للجامعة المراد إنشاؤها . وتضمن تأكيد الدول العربية إحترامها لاستقلال لبنان وسيادته فى حدوده الحاضرة . فبدد هذا التصريح مخاوف اللبنانيين الإنعزاليين الذين طالما أقضت مضاجعهم مطالبة سوريا بالأجزاء التى سلخت منها بعد الحرب العالمية الأولى ، ومقابل هذا ترك لبنان سياسة الإعتماد على الحماية الأجنبية ، وأعلن ممثلوه أنه « لن يكون للإستعمار مقرا ولا ممرا » . ولم ينس أعضاء اللجنة فلسطين ، فأكدوا عزم دولهم على الأخذ بناصرها والعمل على تحقيق أمانى أبنائها المشروعة وصون حقوقهم العادلة .

ثم اجتمعت لجنة فرعية سياسية تولت وضع مشروع لميثاق جامعة الدول العربية (١٤ فبراير — ٣ مارس ١٩٤٥) ورفعته إلى اللجنة التحضيرية فأقرته بالاجماع (١٧ — ١٩ مارس) . وفى ٢٢ مارس إنعقد المؤتمر العربى العام بحضور ممثلى الدول الآتية : سوريا وشرق الأردن والعراق والمملكة العربية السعودية ولبنان ومصر . وفى جو من التضامن الرائع والحماس المنقطع النظير وقع الممثلون على الميثاق . ولم يتيسر لمندوب اليمن حضور المؤتمر فوقع الميثاق فى صنعاء فى ٥ مايو سنه ١٩٤٥ . وفى ١٠ مايو سنة ١٩٤٥ دخل الميثاق دور النفاذ . وبذلك تم تكوين «جامعة الدول العربية»

الكتاب الأوّل

الجامعة العربية من الناحية الاتحادية



الفصل الأول

أهـــداف الجـامعة

رسم الميثاق للجامعة أهدافا متعددة تسعى لتحقيقها ، وهذه الأهداف يمكن إجمالها على الوجه التالى : —

٢٥ — صيانة إستقلال الدول الأعضاء [١] — وهذا هو الأساس المشترك للإتحادات الدولية بصفة عامة مهما تفاوتت أشكالها ، فالإتحاد قوة دفاعية تمكن الأجزاء المنضمة إليه من مجابهة الأخطار التى تتعرض لها بشكل أقوى وأفعل مما لو ترك كل جزء وشأنه . والدول العربية أحوج ماتكون إلى التكتل والإتحاد فى الظروف الدوليه الراهنة ، التى تسيطر فيها دول عظمى قليلة العدد على مقدرات العالم ، وتتصادم مصالحها على وجه الدوام ، مما يضطر الدول الصغرى والمتوسطة إلى الإنضواء تحت لواء هذه أو تلك . ولكن تكتل الدول العربية يخلق منها جبهة قوية تمكنها من الوقوف فى وجه مختلف التيارات الدولية ، مستهدية مصالحها الخاصة وصيانة إستقلالها ، كما أنه ييسر للأعضاء ، الذين يرتبطون بمعاهدات مع دول عظمى (مصر والعراق والمملكة الأردنية) تقيد من حريتهم فى العمل وتحد من سيادتهم ، التخلص من تلك القيود مجاراة لنزعة التحرر التى تحرك شعوب دولهم ، وتحقيقاً لمبادىء هيئة الأمم المتحدة التى تقوم على مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها [٢] .

---

(١) م ٢ ف ١ من الميثاق : «الغرض من الجامعة . . . تنسيق خططها ـ الأول الاعضاء ـ السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها . . . »

(٢) تنص هذه المعاهدات بصفة عامة على التحالف بين انكلترا وهذه الدول (م ٤ من المعاهدة العراقية ، م ٧ المصرية ، م ٥ الاردنية) . وهناك نصوص تكسب هذه المحالفات صفة الدوام (م ١١ ==

٢٦ — التعاون فى الشئون الثقافية والإجتماعية والصحية [١] :

وتبرز أهمية هذا الهدف وخطورته إذا ما ذكرنا أن الشعوب العربية تجتاز مرحلة انتقال من نظام إجتماعى قائم على أسس إقطاعية إلى نظام يساير التطور الإجتماعى فى العالم من الوجهات الإقتصادية والسياسية . ولـكنها لم تبدأ هذا التطور فى وقت واحد، نظراً لاختلاف المؤثرات التى خضعت لها ، وتباين مواقعها الجغرافية ، فكان من نتيجة ذلك أننـا نجدها تنقسم إلى قسمين رئيسيين ، يتكون أحدهما من المملـكة السعودية واليمن ، ويسود فيهما نظام إجتماعى بدائى ، كما تطبق فيهما الشريعة الاسلامية ، ولو أن المملـكة الأولى آخذة فى تجديد نظامها ببطء وحذر [٢] . بينما تـكون الدول العربية الأخرى القسم الثانى ، وتتميز من الأولى بأنها أخذت جميعها بدرجات متفاوتة بأسباب

= عراقية،م ١٦ مصرية). كما انها تخول الحكومة البريطانية حق إقامة قوات عسكرية انجليزية فى اراضى الدول العربية أثناء السلم (بينما تنص المعاهدتان العراقية (م ٥) والمصرية (م ٨) على مناطق معينة لاقامة هذه القوات وتحدد عددها ، تجيز المعاهدة الاردنية لبريطانيا إقامة قوات انجليزية غير محدودة المدد فى أية منطقة تختارها (م ١ من الملحق العسكرى). وتتضمن المعاهدات نصا فريدا من نوعه ينفى أن فى اقامة هذه القوات مساسا بسيادة الدول العربية ، ويدعى أن ليس لها صفة الاحتلال (م ٥ عراقية و م ٨ مصرية) . ولاتقتصر هذه المعاهدات على تقييد حرية الدول العربية فى الناحية العسكرية بل تتعداها إلى الناحية السياسية ، فتنص على أنه ليس للدول العربية أن تقف فى البلاد الأجنبية موقفا يتعارض مع المحالفة ، وألا تبرم معاهدات سياسية تتعارض مع المعاهدات القائمة (م ٥ مصريه ، م ١ عراقية و م ١ اردنية) . وتقضى المعاهدتان العراقية والاردنية (فى م ١ من كل منها) فوق ذلك بأن تجرى بين الطرفين المتعاقدين مشاورة تامة وصريحة فى جميع شؤون السياسة الخارجية، مما قد يكون له مساس بمصالحهما المشتركة .

وهذا يعنى فرض الاشراف التام على السياسة الخارجية لهاتين الدولتين ، اذ ليس من شىء يهم هذه البلاد الا وتستطيع بريطانيا العظمى أن تدعى أن له مساسا بمصالحها ، مما يجعل هذه الاقطار منطقة نفوذ بريطانية (انظر فى مدى ملاءمة مثل هذه المعاهدات لميثاق الأمم المتحدة بند ١٨٢ .

(١) م ٢ ب ٢ من الميثاق

(٢) عاشت اليمن فى عزلة تامة عن الحياة الدولية ، وفيما عدا اشتراكها فى جامعة الدول العربية لا يكاد يعرف لها نشاط دولى . وقد ظلت لهذا فى مأمن من كل نفوذ أجنبى أو احتلال . ولـكن هذه العزلة حجبت عنها كل دواعى التقدم وحوافز التطور ؛ فبقيت فى حياتها الاجتماعية والاقتصادية كأنها لا تزال تعيش فى عهد الاقطاع والقرون الوسطى . ويرجى أن يكون الانقلاب الذى تم فى ١٨ فبراير سنة ١٩٤٨ فاتحة عهد جديد لها ، فيفتح الحـكام الجدد طريق التقدم لشعبهم .

المدنية الحديثة ونظمها فى الميادين السياسية والإقتصادية والإجتماعية . يضاف إلى هذه الحقيقة أن شعوب هذه الدول الأخيرة نفسها لا تكون وحدة منسجمة من حيث التطور الاجتماعى . ففى أى دولة منها يمكن أن نجد البد والرحل ، كما نجد طبقة أخذت بجميع مظاهر المدنية الحديثة ، وبينهما نجد طوائف تتدرج فى مختلف مراحل التطور الإجتماعى . وفضلا عن ذلك فإن هذه الدول تشترك كلها فى ضآلة الدخل القومى ، بما يترتب عليه من إنخفاض مستوى معيشة جمهور الشعب ، وانتشار الفقر والمرض والجهل فيه، على الرغم مما انعمت عليها الطبيعة به من موارد طبيعية غنية . وتعاون هذه الدول فيما بينها كفيل وحده بتقريب هذه الشعوب من بعضها من الوجهة الإجتماعية ، ورفع مستوى معيشتها . والجامعة ، فى سعيها إلى تحقيق التعاون فى هذه الأمور، تساير الإتجاه العالمى نحو العناية بالتقدم الإجتماعى وإقامة ديمقراطية إجتماعية ، وقد تردد صدى هذا الإتجاه فى ميثاق الأمم المتحدة ، فجعل من أهداف هذه الأمم العمل على تحقيق مستوى أعلى للمعيشة ، وتوفير أسباب الإستخدام المتصل لكل فرد ، والنهوض بعوامل التطور والتقدم الاقتصادى والإجتماعى ، وخلق لتحقيق هذه الأهداف هيئة خاصة فى التنظيم العالمى الجديد هى المجلس الإقتصادى والإجتماعى .

٢٧ — النظر فى شئون البلاد العربية ومصالحها [1] : لم تضم الجامعة إلا الدول العربية المستقلة ، وبذلك بقيت أقطار عربية خارج نطاقها . فهناك فلسطين التى حرمت من التمتع باستقلالها حتى الآن بسبب المحاولة التى ترمى إلى انشاء وطن قومى لليهود فيها. وهناك بعض الأمارات الواقعة فى الطرف الجنوبى الشرقى من جزيرة العرب ، وتخضع كلها للحماية البريطانية. وفى إفريقيا نجد المجموعة العربية الغربية ، وتتكون من ليبيا ومن تونس والجزائر ومراكش، وتحتل الأولى القوات البريطانية إلى أن تقرر الدول العظمى أو الأمم المتحدة مصيرها ، بينما ترسف الأخرى فى قيود الإستعمار الفرنسى . وهذه الأقطار

(١) م٢ ف١ من الميثاق .

جميعاً ، لا سيما فلسطين والمجموعة الغربية ، أعلنت بما لا يدع مجالا للشك عن إرادتها فى التحرر والإنطلاق من قيود الإستعمار . فقامت فى كل منها ثورات دامية أخمدها الإستعمار بقوة الحديد والنار . ولكن روح التحرر لم تمت فيها ، فما أن بدأت المساعى لتكوين الجامعة حتى اتجهت اليها أنظار هذه الشعوب تنشد منها العون والمساعدة . ولم يكن ثمة بد عند وضع الميثاق من أن تعنى الجامعة بمصالح شعوب هذه البلاد ، لأنها إنما قامت « إستجابة للرأى العام فى جميع الأقطار العربية » [1] فنص فيه على واجب النظر فى شئونها ورعاية مصالحها . وهذا النص العام يتحدد معناه فى (الملحق الخاص بالتعاون مع البلاد العربية غير المشتركة فى الجامعة) . فان على المجلس أن يرعى أمانى هذه البلاد ، ويعمل على تحقيقها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيئه الوسائل السياسية من أسباب . وهذه الأمانى ، كما حددتها أحزاب هذه البلاد المختلفة الناطقة بإرادة شعوبها ، هى تحقيق الحرية والانضمام إلى الجامعة . ونظرا للمركز الخاص الذى تحتله فلسطين بموقعها وخطورة قضيتها ، فقد نص الميثاق على إشراكها فى أعمال المجلس إظهارا لشديد عنايته بها[2] . ولا شك أن الجامعة بعملها على تحرير هذه البلاد العربية لا تصدر فقط عن شعورها القومى وحده ، بل توطد إستقلالها وتدعم مركزها . لأن وجود الإستعمار فى فلسطين ، قلب البلاد العربية ، يفصل بين دول الجامعة فيعرقل الإتصال فيما بينها كما يكون خطرا مشتركا يهدد استقلال هذه الدول بصفة مستمرة . وتزداد هذه الخطورة حدة وعنفا إذا ماتيسر أمام اليهود سبيل إقامة دولة يهودية فى فلسطين ، فتكون خطرا مباشرا يهدد على وجه الدوام مستقبل البلاد العربية جميعا الإقتصادى والسياسى . أما وجود الإستعمار فى ليبيا — بأية صورة كان — ففضلا عن تهديده لاستقلال مصر ، يعزل شمال إفريقيا تحت الإدارة الفرنسية عن بقية العالم العربى ، ويكون سببا فى دوام خضوعها للإستعمار . ولا شك فى أن الجامعة ، فى مهمتها التحريرية هذه ، إنما تقوم بمهمة إنسانية سامية ، تتفق تمام الإتفاق مع المقاصد التى التزمت الأمم المتحدة بالسعى

---

(١) من ديباجة الميثاق .

(٢) أنظر بند ٤٠

ورائها ، من إحترام المبدأ الذى يقضى للشعوب بحقوق متساوية ، ويجعل لها حق تقرير مصيرها ، وتؤكد إيمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وكرامة الفرد وقدره ، وانتهاء عهد إستغلال الإنسان لأخيه الإنسان .[١]

٢٨ — التعاون مع الهيئات الدولية المنشأة لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الإقتصادية والإجتماعية .[٢]

كانت البلاد العربية قبل قيام الجامعة كمية مهملة فى الشئون الدولية . فقد إنطوت المستقلة منها ، كاليمن ، على نفسها وجرت على سياسة عزلة شبه تامة ، بينما كان باقى البلاد العربية يرزح تحت نير الإستعمار . وفى سنة ١٩٣٢ حصل العراق على بعض سيادته ودخل عصبة الأمم ، وتلته مصر ، ولكن الوضع لم يتبدل بشكل ملموس. ولما تحررت سوريا ولبنان وبدأت المساعى لتأليف الجامعة ، كان على الدول العربية أن تختار بين عزلة تبعدها عن موكب الحضارة ، وهو ما كان مستحيلا للعلاقات الوشيجة التى تربطها ببقية العالم وحالة التبعية المتبادلة التى جعلت العالم شبه وحدة متماسكة من الوجهة الإقتصادية على الأقل ، وتعاون مع الدول المحبة للسلام لإقامة عالم جديد يقوم على أسس العدالة والحرية . ولم يكن لها بد من إختيار هذا السبيل الأخير ، فنص الميثاق على التعاون مع الهيئات الدولية . فتساهم الجامعة بمواردها الغنية ، ووقوعها على طرق المواصلات الرئيسية فى العالم ، فى حل المشاكل الإجتماعية الدولية ، ورفع مستوى الحياة لبنى البشر . وتكتلها فى الهيئات الدولية يكسبها مركزاً مرموقا يمكنها من خدمة قضية السلام أجل خدمة . فحضارتها القديمة ، القائمة على التسامح والحرية والعدالة ، وقرب عهد أعضائها بالحرية ، والواجب الملقى على عاتقها فى تحرير البلاد العربية غير المستقلة ، كل هذا من شأنه أن يجعل لها رسالة تسعى إلى تحقيقها تقوم على هذه المبادىء السامية ، وتجعل منها إداة توازن وسلام فى هيئة الأمم المتحدة ، وتحفزها لمناهضة الإستعمار والوقوف بجانب الحق والعدالة .

(١) أنظر فى ذلك بند ١٧٧ وما بعده

(٢) م ٣ ف ٢ من الميثاق

٢٩ — ولكن نظرة إلى الأهداف الثلاثة الأولى، على ضوء تاريخ هذه البلاد، ترينا أنها كلها تلتقى فى نقطة واحدة، هى الإنتهاء إلى تكوين أمة عربية تنتظمها وحدة سياسية ذات سيادة. والجامعة تتبع، فى سيرها لتحقيق هذا الهدف، نفس السبيل الذى سلكته الحركة القومية فى العالم. فهى قد أنشئت لتضم فى نطاقها جميع الأقطار العربية. ولكن عدم تمتع بعضها بحق التصرف فى مقدارته يجعل إنضمامه إلى الجامعة بحالته هذه غير مرغوب فيه، لأنه يخضع الدول المستقلة نفسها لنفوذ الدول صاحبة الكلمة فى هذه الأقطار. لهذا كان لا بد للجامعة من السعى أولا إلى تحرير هذه الأقطار من قيودها، وقبولها بعدئذ فى الجامعة. ولهذا إشترط الميثاق للإنتساب إلى الجامعة صفة الإستقلال إلى جانب العروبة. لأن الوحدة ليست هدفا لذاتها، إنما هى وسيلة لصيانة الحرية. والحرية نفسها ليست بهدف نهائى، فهى الأخرى وسيلة تتوسل بها الأمة لتحقيق التقدم الإجتماعى لأفرادها، من تنمية مواهبهم وقابلياتهم فى الداخل والمساهمة فى إقامة حضارة إنسانية تقوم على الديمقراطية والتضامن الإجتماعى، لا يعوقها فى سبيلها هذا ولا يحد من حرية عملها إستعمار أو إستغلال. وبذلك يمكن إجمال أهداف الجامعة بأنها الحرية، والإتحاد والتقدم الإجتماعى.

٣٠ — وقد كانت خطوة موفقة فى هذا السبيل تلك الدعوة التى وجهها ملك مصر إلى إنشاء (قومية مشتركة). ويحسن بنا أن نقف قليلا عند هذه العبارة لنحدد مفهومها. وأول ما يلفت النظر أنها تثير شيئا من اللبس والغموض. فالإشارة إلى القومية المشتركة تثير فى الذهن مباشرة فكرة وجود (قوميات خاصة). ويخيل إلينا أن فى هذا شيئا من الخلط بين فكرتين متمايزتين الوطنية والقومية [١]. فالأولى هى حب الوطن، أى تعلق عاطفى بالإقليم الذى يولد المرء ويشب فيه؛ ثم توسع مفهومها، حتى شمل الوحدة السياسية التى ينتسب اليها الفرد (الوطن السياسى)، وتعلق بفكرة الدولة. [٢] والولاء للدولة هو ثمرة هذه العاطفة. وعلى هذا الأساس يمكن القول من غير تحرج

---

(١) استعملنا كلمة الوطنية فى معنى خاص يرادف اللفظ الأوربى (patriotisme) والقومية بمعنى (Nationalisme)

(٢) C. Hayes, Essays on Nationalism, Newyork, 1928, p. 24

أن هناك وطنيات مختلفة بعدد الدول الأعضاء . ولكنه من الخطأ البين أن نستنتج من ذلك وجود (قوميات خاصة) . فالقومية هي حالة ذهنية وعاطفية تسود جماعة يتكلم أفرادها لغة واحدة ، وتجمعهم تقاليد تاريخية مشتركة تجعل منهم وحدة ثقافية متميزة [١] . والقومية بهذا المعنى لا ترتبط بحال من الأحوال بفكرة الدولة . فقد تكون مثل هذه الجماعة وحدة سياسية ، ونكون في هذه الحالة إزاء (دولة قومية) ، وهو الهدف الذي تسعى اليه الجامعة . وقد تضم دولة واحدة قوميات مختلفة ، كما قد توجد قومية من غير وحدة سياسية تنتظمها ، وهذا هو حال القومية العربية ، وهي موجودة فعلا منذ زمن بعيد ، وقد سبق أن عرضنا مقوماتها وتطور تاريخها .

٣١ — ما هو المقصود بالقومية المشتركة إذن ؟ لقد عرفها عبد الرحمن عزام باشا الأمين العام للجامعة بأنها « إيجاد صلات خاصة وإمتيازات خاصة في البلاد العربية لا يتمتع بها غير رعايا الدول العربية» . وفكرة (القومية المشتركة) بهذا المعنى — ولا بد لنا من القول أن هذه التسمية غير موفقة وكان أولى أن تسمى جنسية مشتركة[٢] . ليست بدعة من البدع . فقد جرت الدول الأعضاء في الإتحادات الإستقلالية — ولو أنها تحتفظ بكامل استقلالها ، ولكل منها جنسيتها الخاصة — على أن تمنح جميع رعايا الإتحاد معاملة ممتازة لا يتمتع بها غيرهم من رعايا الدول الأجنبية ؛ من ذلك ما نص عليه ميثاق الإتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ من منح رعايا الدول الأعضاء إمتيازات خاصة تتعلق بحق تملك العقارات ، وحق الإقامة ، وحق التوظف في الخدمة المدنية أو العسكرية في مختلف دول الإتحاد [٣] .

٣٢ — وبعض هذه الإمتيازات معمول به بين بعض الدول الأعضاء في الجامعة العربية . فقد منحت كل من سوريا ولبنان رعايا الدولة الأخرى حق المرور والإقامة فيها من غير حاجة إلى إجراءات خاصة . وتوجد مثل هذه المعاملة بين العراق

---

(١) ibid , p 5

(٢) يبدو لنا أن عبارة (القومية المشتركة) ترجمة خاطئة لعبارة (Nationalité Commune) لأن كلمة (Nationalite) تطلق في الفرنسية على القومية كما تطلق على الجنسية .

(٣) Le Fur, Etat Fédéral et Confédérations d'Etats, Paris, 1896, p 505

والمملكة الأردنية والمملكة السعودية بالنسبة للبدو الرحل . ولاشك أنه من المستحسن تعميم هذا النظام بين جميع دول الجامعة . وأهم من هذا الشروع فى تحقيق وحدة جمركية ، كتلك القائمة بين سوريا ولبنان [١] ، وتحويلها إلى وحدة إقتصادية تامة بحيث تزول كل الحواجز التى يمكن أن تعيق رأس المال أو العمل فى الإنتقال من دولة إلى أخرى . ومثل هذه الوحدة ، إذا أضيف اليها ما هو قائم من تعاون ثقافى ، كفيلة — على مر الزمن — بأن تمهد السبيل عن طريق تشابك المصالح الإقتصادية وترابطها ، لاتحاد سياسى أوثق عرى من الرابطة الموجودة فعلا .

---

(١) تقوم بين لبنان وسوريا وحدة جمركية تامة ، تتداول البضائع فيها بحرية تامة وبدون أية ضريبة أو رسم جمركى ؛ يوجه سياستها ويدبر شئونها هيئة عليا تعرف (بالمجلس الاعلى للمصالح المشتركة) . ويشرف ، فضلا عن الجمارك ، على الحجر الصحى ومراقبة الشركات ذات الامتياز التى يمتد نطاق عملها إلى البلدين . ويرتبط المجلس الاعلى بوزيرى المالية فى الدولتين . ويتألف من ثلاثة أعضاء لبنانيين ، وثلاثة سوريين . ويعقد المجلس دورتين فى السنة ، إحداهما فى لبنان ، والأخرى فى سوريا على أن تكون مدة المجلس سنتين ، قابلة للتجديد إذا لم يطلب أحد الفريقين نقضها . ويشرف المجلس الاعلى على إدارة الجمارك إشرافا مباشرا . فهو الذى يهيمن على مقدراتها ، ويعدل النصوص المعمول بها عندما يرى لزوما للتعديل ، ويتولى التشريع بعد أخذ موافقة مجلس الوزراء فى البلدين ، ويدير المصالح المشتركة ، ويضع ميزانيتها ، ويعد مشاريع الاتفاقات التجارية والقنصلية الدولية . ولكل دولة صوت واحد وتتخذ القرارات باتفاق الآراء اما عائدات المصالح المشتركة ، فتوزع بين البلدين بنسبة إشتراك شعبيها فى دفع الرسوم التى تتألف منها موارد هذه المصالح المشتركة .

الفصل الثانى

تنظيم الجامعة

٣٣ — تمهيد : إن تنظيم أية منظمة دولية يقتضى إنشاء هيئات لها لا يقوم للمنظمة كيان بغيرها ، فلا غنى فى المحل الأول عن أن يتفرع عن المنظمة هيئة يمثل فيها جميع أعضائها ، ويتهيأ لهم فيها رسم السبل التى تمكنهم من بلوغ الأهداف التى اجتمعوا من أجلها والعمل على تحقيقها .

وإذا كانت المنظمة تجعل من جملة أهدافها التعاون فى مسائل فنية ، كتلك المنصوص عليها فى ميثاق الجامعة ، فإن هذه الهيئة تكون ، بحكم تكوينها واجتماعها فى فترات متباعدة ، عاجزة عن القيام بتحضير قواعد هذا التعاون ومداه ، فلا مندوحة عن أن يكون إلى جانبها هيئة أخرى تتكون من الخبراء الفنيين .

كذلك لا مندوحة عن أن تقوم إلى جانب هاتين الهيئتين هيئة ثالثة تتألف من عدد من الموظفين يقومون بالأعمال التفصيلية التى يستلزمها سير الهيئتين السالفتين .

وعلى هذا النحو نص ميثاق جامعة الدول العربية على الهيئات الآتية للجامعة ، مجلس ولجان دائمة وأمانة عامة .

ولم يلبث أن اشتقت من المجلس هيئة خاصة تشرف على تنسيق سياسة الدول الأعضاء ، هى اللجنة السياسية ، وتتألف من وزراء خارجية الدول الأعضاء .

٣٤ — هذه هى هيئات الجامعة العربية . وقد ذهب البعض إلى أن تنظيمها يشبه تنظيم الحلف الصغير (١) . بينما ذهب آخرون إلى أن واضعى الميثاق نسجوا فى تنظيم

---

(١) M. Mouskhély, La Ligue des Etats Arabes, extrait de la Revue « Al Kanoun val - Iktissad », juin 1946, p.18.

الجامعة إلى حد كبير على منوال عصبة الأمم [١] . ولكننا لو تأملنا قليلا لرأينا أن تنظيم الجامعة أكثر تكاملا من الحلف الصغير [٢] . كما أنه لا يشبه تنظيم العصبة ، فنلاحظ أولا أن المجلس فى الجامعة لايقابل مجلس العصبة كما يرى أستاذنا ، إنما يقابل الجمعية العمومية . لأن الصفة المميزة لمجلس العصبة هى المركز الخاص الذى تحتله الدول العظمى فيه . ثم أننا نجد فى الجامعة هيئات لا مثيل لها فى العصبة كاللجنة السياسية . وتفيد الأعمال التحضيرية أن واضعى الميثاق إستهدوا بنظام الجامعة الأمريكية ، فاستعاروا منه هيئات منظمتهم الجديدة ، ولو أنهم لم يتقيدوا باختصاصات الهيئات الأمريكية ، بل لجأوا فى هذا الشأن إلى ميثاق العصبة ، ومشروع دمبرتون أوكس ، ونظروا إلى الظروف السياسية التى سيطبق فيها الميثاق . والجامعة الأمريكية تشتمل الهيئات الآتية: مؤتمر الجمهوريات الأمريكية ، ويقابله فى الجامعة المجلس ، ومكتب الاتحاد الأمريكى (Pan American Union) وتقابله الأمانة العامة ، واللجان الدائمة فى كلا الهيئتين مع التفاوت فى العدد والإختصاصات ، وفى كليهما هيئة من وزراء الخارجية [٣] .

وإذا كان ميثاق الجامعة قد نص على إمكان إنشاء محكمة عربية للعدل الدولى فإن مؤتمر ليما سنة ١٩٣٨ أعلن أن فى عزم الجمهوريات الأمريكية الثابت إنشاء محكمة أمريكية للعدل الدولى [٤] .

وفى هذا الفصل سنتناول على التوالى دراسة كل من هيئات الجامعة العربية فى مبحث خاص .

---

(١) الأستاذ سامى بك جنينه ، جامعة الدول العربية ، محاضرات الدكتوراه ١٩٤٦ — ١٩٤٧ ص ١

(٢) لا نجد فى الحلف الصغير مجلسا إتحاديا كمجلس الجامعة ، وليس فيه إلا مجلس لوزراء الخارجية يشرف على تنسيق سياسة الدول الأعضاء . كما أننا لا نجد ميثاقا اتحاديا بمعنى الكلمة يحدد شروط الاتحاد . أما ميثاق تنظيم الحلف الصغير لسنة ١٩٣٣ والمعاهدات الثنائية التى تكمله فلا تسد هذا الفراغ فضلا عن أن الميثاق الاخير لا ينص إلا على التعاون فى الشؤون الاقتصادية من نواحى التعاون الاجتماعى ، بينما نص ميثاق الجامعة على إنشاء لجان عديدة يتناول إختصاصها كافة الشؤون التى يمكن التعاون فيها (انظر
Radovanovitch, La Petite Entente, Revue générale De Droit International public 1933, p. 777)

(٣) أنظر فى وصف تنظيم الجامعة الامريكية Rowe (L. S.) pan American Union, Washington 1940

(٤) I. M. Yeepes, La Conference de Lima et le progrès du Droit International. Revue générale de Droit Int. 1939 p. 575

المبحث الاول

مجلس الجامعة

٣٥ — مجلس الجامعة هو الهيئة الرئيسية فيها ، والأداة المعبرة عن إرادتها . وقد وضع الميثاق على كتفيه العبء الأكبر من نشاط الجامعة ، إذ أنه يقوم على تحقيق أغراضها . ويتألف من « ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة »[١] . ويضيف النص بأن لكل دولة منها « صوت واحد » مهما بلغ عدد ممثليها ، وذلك تطبيقاً لمبدأ المساواة بين دول ذات سيادة .

٣٦ — ولم يجار النص ميثاق عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة فى تحديد عدد معين لممثلى كل دولة لا يصح تجاوزه . وما ذلك إلا لقلة عدد الدول الأعضاء إذا ما قورن بعدد أعضاء هاتين الهيئتين العالميتين . وهذا الإطلاق يفسح أمام الحكومات المجال لحشد كفاءات وقابليات مختلفة فى وفودها ، ويمكن فى الوقت ذاته من قيام لجان متعددة بأعمالها فى وقت واحد .

٣٧ — كما أن الميثاق لم يحدد طريقة لاختيار هؤلاء الممثلين ، بينما أطلقت المادة الأولى من النظام الداخلى للمجلس حرية الدول فى هذا الشأن . وإذا كانت الحكومات تختار عادة لتمثيلها أشخاصا مسئولين لهم صبغة حكومية ، وكثيراً مايكون على رأسهم رئيس الحكومة نفسه أو وزير الخارجية ، فإن معظمها جرى على أن يضم فى وفوده — كما كان الأمر فى عصبة الأمم — ممثلين للأحزاب المختلفة فى بلادها . والواقع أن

طبيعة الجامعة تقتضى وجود تمثيل شامل ـ قدر الإمكان ـ لمختلف الإتجاهات السياسية فى الدول الأعضاء ، لأن السياسة التى تعبر عنها الجامعة ليست سياسة تتبدل بتبدل الأفراد والأحزاب ، إنما هى سياسة قومية تجمع مختلف الأحزاب حول أهداف مشتركة ، بصرف النظر عن تباين الوسائل التى تأخذ بها لبلوغ هذه الأهداف .

٣٨ — وعلى الحكومات أن تبلغ الأمين العام أسماء ممثليها ، وتزودهم بوثائق التفويض اللازمة . وتسلم هذه الوثائق إلى الأمين العام الذى يقدم نتيجة فحصها إلى المجلس لإثباتها فى مضبطة الجلسة . والممثلون يحتفظون بصفتهم ما لم تخطر الدولة الأمانة العامة بما ترى إدخاله على هيئات تمثيلها من التغيير ، بحيث إذا انعقد المجلس ولم تبلغ إحدى الدول الأمانة العامة أسماء ممثليها ، أعتبر ممثلوها فى الدورة السابقة ممثلين لها . ولم يستقر العمل على شكل معين لوثائق التفويض ، فبينما يحمل بعض الممثلين وثائق تفويض من رؤساء دولهم ، يزود آخرون بخطابات اعتماد أو ببرقيات صادرة عن وزراء الخارجية ، بل إتفق أن حضر بعض الممثلين من غير إثبات صفتهم بأية وثيقة على الإطلاق ، وهذا كثيراً ما كان يحصل فى عصبة الأمم ، بحيث أضطرت الجمعية العمومية إلى بحث الموضوع وإبداء رغبتها فى أن يزود الممثلون فى المستقبل بخطاب اعتماد أو ببرقية صادرة من وزير الخارجية على الأقل (١) ، وفى هيئة الأمم المتحدة نص النظام الداخلى للجمعية العمومية (٢) على أن تصدر وثائق الإعتماد والتفويض التى يحملها الممثلون إما من رئيس الدولة أو من وزير الخارجية . ولا ريب أنه يحسن بالجامعة العربية إتباع هذه القاعدة .

٣٩ — ومع أن الميثاق والنظام الداخلى لم ينصا على إمكان إرسال ممثلين مساعدين (Suppléants) ، فقد أرسل العراق فى الدورة السادسة عضوين مساعدين

---

(١) J. Ray. Commentaire du Pacte de la S.D.N. Paris 1930.p 135

(٢) م ٢٠

ملحقين بالوفد . كما أن مصر جرت على تعيين مستشارين لوفودها ، يجلسون إلى جانب الممثلين . ولعل هذا إتباعا لما جرى عليه العمل فى عصبة الأمم وهيئة الأمم المتحدة، مع أن الفرق ظاهر بين ميثاق الجامعة ، وميثاق الهيئتين الأخيرتين اللذين يقيدان عدد ممثلى كل دولة [١] ، فكان من الضرورى السماح بإرسال عدد آخر بوصف مستشارين أو مساعدين ، يقتصر عملهم على مساعدة الممثلين أو الحلول محل الغائب منهم . أما وأن ميثاق الجامعة أطلق حرية الحكومات فى هذا الصدد ، فإن الحكمة من إرسال الممثلين المساعدين منتفية ، وإذا أرسلوا فليس لهم ، بهذا الوصف ، حق الجلوس إلى جانب الممثلين والإشتراك فى المناقشات ، إلا إذا أبلغ رئيس الوفد المجلس رغبته فى أن يعتبروا أعضاء أصليين [٢] .

أما المستشارون فليس لهم صفة الممثلين ، فليس لهم بالتالى الإشتراك فى مداولات المجلس ، وليس لهم من باب أولى أن يصوتوا عن دولتهم فى حالة عدم وجود أى ممثل غيرهم ، ولو بتفويض من أحد الممثلين . ولهذا فإننا لا نستطيع أن نوافق على السابقة التى قام بها وزير الخارجية المصرية ، حين أعلن المجلس بأنه فى حالة غيابه فسيوفد ، نيابة عنه ، موظفين عين أسماءهم . إذ أن الممثل لا يملك أن يفوض إلى غيره الإختصاصات التى يعهد بها إليه ، لأنها ليست حقا له يتصرف فيه كما يشاء ، بل وظيفة يقوم بها فى الحدود المرسومة لها ، وفق المبدأ القانونى العام (إن الاختصاصات المفوضة لا تقبل التفويض)[٣].وفى حالة حضور المستشارين وحدهم فى هذه الأحوال فإن دولتهم تعتبر غير ممثلة فى الجلسة ، إذ أنهم لا يملكون التصويت باسم حكوماتهم وكل ما يمكن أن يقوموا به فهو القيام بدور المستمع (observateur) والظاهر

---

(١) لا يتجاوز عدد ممثلى الدولة خمسة فى عصبة الامم (م ٣ ميثاق العصبة) وثلاثة فى هيئة الامم المتحدة (م ١ ف ٢ ميثاق الامم المتحدة)

(٢) هذا هو الحال فى هيئة الامم المتحدة مثلا انظر م ٢١ من النظام الداخلى للجمعية العمومية .

(٣) (Delegata potestas non delegatur)

أن هذا هو الرأى الذى يأخذ به المجلس نفسه ، فقرر بناء على طلب الهيئة العربية العليا بأنه يجوز أن « يحضر » إلى جانب مندوب فلسطين إثنان من المستشارين ، بعد موافقة المجلس . والواضح أن عملهما يقتصر على مساعدة مندوب فلسطين .

٤٠ — ويشترك فى أعمال المجلس إلى جانب ممثلى الدول الأعضاء مندوب من عرب فلسطين ، وذلك تطبيقا للملحق الخاص بفلسطين . فهذا القطر ، ولو أنه لم يرق بعد إلى مرتبة الاستقلال (١) ، إلا أن رغبة الدول العربية فى إظهار شدة تعلقها به ، وحرصها على صيانة عروبة فلسطين ، دفعها إلى اشراكه فى أعمال المجلس ، ولهذا العمل سوابق معروفة فى تاريخ العلاقات الدولية ، فإن الاتحاد السويسرى كان يضم أقطارا ومدنا غير مستقلة (٢) . كما أن ميثاق عصبة الأمم نص صراحة على جواز قبول

(١) وقعت امارة شرق الأردن ميثاق الجامعة وهى لاتزال تحت الانتداب . وكانت قد حصلت فى ٤/١١/١٩٤٣ على تصريح من الحكومة البريطانية يعلن إستعدادها لعقد معاهدة مع شرق الأردن تطمن رغبة الشعب الاردنى فى أن يكون على قدم المساواة مع الشعوب العربية المجاورة ، ولكنها علقت تحقيق ذلك على إنتهاء الحرب القائمة . ووعدت بأن تفسر معاهدة سنة ١٩٢٨ القائمة بينها وبين شرق الاردن تفسيرا تراعى فيه هذه الرغبة . وعلى أساس هذا الوعد إشتركت الحكومة الاردنية فى المشاورات التى انتهت بوضع ميثاق جامعة الدول العربية ، وقبلت عضوا مؤسسا فيها .

وفى ٢٢ آذار سنة ١٩٤٦ تم عقد معاهدة الصداقة والتحالف الاردنية البريطانية ، وفيها تعترف بريطانية بشرقى الاردن دولة مستقلة (مادة اولى) .

وكانت سوريا ولبنان فى مركز خاص عند توقيع الميثاق . فان فرنسا ، رغم إعلانها إعترافها باستقلالهما فى ٨ يونيو سنة ١٩٤١ ، كانت تدعى أن الانتداب لازال قائما ، وسيبقى الى أن تقوم هيئة دولية مختصة بانهائه ، ولابد قبل ذلك من عقد معاهدة تحالف وصداقة مع الدولة المنتدبة تصون مصالحها فى البلدين ؛ وان الاعتراف بالاستقلال كان معلقا على عقد هذه المعاهدة . بينما اعترفت الاغلبية الساحقة من الدول باستقلالهما بلا قيد ولا شرط ، وتميز إعتراف الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتى بأنه إعتراف بلا قيد ولا شرط لا ترضى الدولتان بموجبه ان يكون لفرنسا أو غيرها مركز ممتاز فى البلدين (انظر الازمة — الفرنسية السورية بند ٢١٧ و٢١٨) وقد تجلى إستقلال الدولتين فى إعلانهما الحرب على المانيا واليابان فى فبراير سنة ١٩٤٥ ، وتوقيعهما تصريح الامم المتحدة (أبريل ١٩٤٥) ، وفى دعوتهما إلى مؤتمر سان فرنسيسكو لوضع ميثاق الامم المتحدة . وقد تضمن هذا الميثاق نصا يقضى بعدم امكان تطبيق نظام الوصاية على الاقاليم التى اصبحت اعضاء فى هيئة الامم المتحدة اذ يجب أن تقوم العلاقات بينها على احترام مبدأ المساواة فى السيادة ، وبذلك قطع الطريق على أية محاولة قد تهدف إلى الانتقاص من سيادة البلدين ، وكان استقلالهما تاما لاشائبة فيه .

(٢) Le Fur, ov. cité, p. 145.

جماعات لا تتمتع بوصف دولة فى عضوية العصبة [١] . وقد يتبادر إلى الذهن أن قبول مثل هذه الأقطار يتجافى وطبيعة الإتحادات الدولية ، التى لا ينبغى أن تضم إلا دولا ذات سيادة . والحقيقة أن إشراك مثل هذه الأقطار يرمز إلى أن الجامعة ستبذل قصارى جهدها للحصول على إستقلال هذا القطر وإنضمامه إليها . والتاريخ يثبت لنا أن نشاط الإتحاد السويسرى كان موجها منذ البداية نحو تحرير الأقطار غير المستقلة المنضمة إليه [٢] .

وقد نص الملحق على أن مجلس الجامعة هو الذى يختار ، إلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة إستقلاله فعلا ، مندوبا عربيا من فلسطين للإشتراك فى أعماله . وإذ أنشئت بعد ذلك ، بمساعى الجامعة ، (الهيئة العربية العليا) فقد قرر المجلس فى ٤ ديسمبر سنة ١٩٤٥ أن تمثل فلسطين بمندوب واحد يتم ترشيحه من قبل الهيئة العربية العليا ، ويعينه المجلس ، وإذا تعذر الترشيح لأمر ما ، يرد الأمر كله للمجلس . وهذا القرار خطوة موفقة تنطبق على المبادىء الديمقراطية التى تقتضى أن يترك للفلسطينيين حق إختيار من يمثلهم .

٤١ – ويتمتع الممثلون وفقا للمادة ١٤ من الميثاق بالإمتيازات والحصانات الدبلوماسية . وقد يبدو أن لا محل لهذه المادة ، نظرا إلى أن القانون الدولى يقرر لممثلى الدول هذه الإمتيازات والحصانات . ولكن علينا أن نلاحظ أن ممثلى الدول لا يتمتعون — من الوجهة القانونية البحتة وبصرف النظر عن قواعد المجاملات الدولية — بأى إمتياز أو حصانة إلا فى إقليم الدولة المعتمدين لديها . وبعبارة أخرى فان للدولة ذات الشأن — ولو أن القانون الدولى ينظم هذه المسألة — أن لا تعترف بالصفة الدبلوماسية لشخص بذاته . صحيح أن ليس لها أن تنكر هذه الصفة على

---

(١) مادة اولى من ميثاق العصبة

(٢) Redsolb, Théorie de la S. D. N. , Paris 1927 p. 255

الشخص المعتمد لدى رئيسها . ولـكنها تملك أن تحول دون قيام شخص معين بمباشرة وظائفه الدبلوماسية فى إقليمها ، وإذا ما دخل اقليمها فيدخل بصفته الخاصة ، شأنه شأن أى فرد آخر ، لأن رضى الدولة ذات الشأن ضرورى للإعتراف له بالإمتيازات والحصانات التى يحددها القانون الدولى . ولتفادى هذه الأحوال فإن الدول الأعضاء إعترفت مقدما لممثلى الدول الأعضاء الأخرى بالحصانات والإمتيازات الدولية ، وهذا هو النظام الذى إتبعته عصبة الأمم قبلا وهيئة الأمم المتحدة فى الوقت الحاضر [1] .

٤٢ — والمجلس هيئة دائمة ، تنعقد إنعقادا عاديا مرتين فى السنة فى كل من شهرى مارس وأكتوبر ، وبصفة غير عادية كلما دعت الحاجة إلى ذلك ، بناء على طلب دولتين من دول الجامعة . ويحدد الأمين العام التاريخ الذى تبدأ فيه الدورات العادية ويوجه الدعوة إليها قبل اليوم المحدد للإجتماع بشهر على الأقل . أما الدورات غير العادية فيوجه الدعوة إليها برقيا قبل خمسة أيام من التاريخ المحدد لإنعقادها .

٤٣ — والقاهرة هى مقر الجامعة ، ولـكن لمجلس الجامعة أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه . وقد عقدت جميع الدورات حتى الآن فى القاهرة فيما عدا الدورة الرابعة غير العادية التى انعقدت فى بلودان بسوريا والدورة السابعة فى لبنان . والملاحظ أن هناك إتجاها إلى أن يعقد المجلس إجتماعاته على التوالى فى كل دولة من الدول الأعضاء وفى هذا ما فيه من معنى المساواة والتضامن .

٤٤ — ويتضمن جدول أعمال المجلس فى كل دورة البنود الآتية :

(١) المسائل السياسية العربيـة ؛ من غير نص على مسألة بذاتها . فإذا وجدت

---

(١) وضعت الامانة العامة بالاتفاق مع الحكومة المصرية (مشروع اتفاقية بشأن مزايا وحصانات جامعة الدول العربية) على نسق الاتفاقية التى أقرتها الجمعية العمومية للامم المتحدة فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ تحدد بصورة مفصلة الامتيازات والحصانات التى تتمتع بها جامعة الدول العربية واعضاء المجلس ، وأعضاء اللجان الدائمة وموظفو الأمانة . ولم يعرض المشروع على المجلس حتى الآن لاقراره .

مسألة أمكن مناقشتها فى أى وقت أثناء إنعقاد المجلس .

(٢) تقرير الأمانة العامة عن أعمالها بين الدورتين ، وعن الاجراءات التى أتخذت لتنفيذ قرارات المجلس فى الدورة السابقة .

(٣) مشروع الميزانية للسنة المالية الجديدة (فى دورة اكتوبر) والحساب الختامى للسنة المالية المنقضية (فى دورة مارس)

(٤) المسائل التى قرر المجلس فى دورة سابقة إدراجها فى جدول الأعمال .

(٥) المسائل التى تقترح إحدى الدول الأعضاء إدراجها فى الجدول .

(٦) المسائل التى تقترح الأمانة العامة النظر فيها.

(٧) تقرير اللجان الدائمة ومشروعات الإتفاقات التى تضعها .

ويرفق بجدول الأعمال المذكرات المفصلة للموضوعات المعروضة ، وفى بداية كل دورة يصادق المجلس على جدول أعماله . وله أن يضيف إلى الجدول مسائل غير مدونة فيه بقرار يصدر بالاغلبية. أما الدورات غير العادية فلا يدرج فيها مسائل غير التى عقدت الدورة من أجل النظر فيها . ولو أن المجلس يملك بإجماع الآراء أن يقرر النظر فى غيرها من المسائل .

٤٥ — ويكون إنعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء. ولما كان الميثاق ينص على أن ما يقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعة ، فهل يقصد بذلك إجماع الحاضرين فى المجلس [١] أم إجماع الدول الأعضاء ؟ أو بعبارة أخرى فإن الميثاق يكرس مبدأ الإجماع ، بمعنى أن لكل دولة أن لا توافق على أى قرار ، فلا تلتزم به ، ولكن إذا دعيت إلى الإجتماع وفق

---

(١) كما كان عليه الحال فى عصبة الامم (م ٥ الميثاق) .

الإجراءات القانونية ، ولم ترسل ممثلا عنها ، فهل يمكن القول بأنها تقبل بذلك مقدما القرارات التي ستتخذ من قبل الدول الأعضاء الأخرى ، طالما أن هـذا القرار أتخذ بإجماع هذه الدول؟ أي أن الإجماع ينعقدهنا ، ولـكنه إجماع ضمني . ولـكننا نرى أن الإجماع المقصود هنا هو إجماع الدول الأعضاء الصريح. فالميثاق يقوم على مبدأ سيادة الدول الأعضاء ، بمعنى أن القبول أساس الإلتزام[1]. ولا يمكن الأخذ بالتفسير السابق إلا بنص صريح كما كان عليه الحال في عصبة الأمم . كما أنه يستفاد من الاعمال التحضيرية صراحة عدم إمكان إلزام دولة بقرار لم توافق عليه . ويشترك مندوب فلسطين في جميع أعمال المجلس . إلا أنه ليس له حق التصويت الا في المسائل التي تخص عرب فلسطين .

٤٦ — ولما كانت كل حكومة لا تتمتع إلا بصوت واحد . فإن تعدد ممثلي الحـكومة الواحدة يثير مسألة من له حق التكلم بأسم الحـكومة ، لا سيما وأن الوفود كثيراً ما تضم بين أعضائها ممثلين لأحزاب قد لا تـكون حكومية . والحقيقة أن لـكل عضو أن يعبر عن رأيه الخاص بحرية . ولو أنه يؤخذ عند التصويت برأي رئيس الوفد أو من يليه في الترتيب في وثيقة الإعتماد في حالة غيابه .

٤٧ — والأصل أن تـكون إجتماعات المجلس سرية ، إلا في الحالات التي يقرر المجلس فيها العلنية بأغلبية الآراء . وقد جرى العمل على أن تفتتح الدورة بجلسة علنية تلقى فيها خطب الإفتتاح ، ويجرى إنتخاب الرئيس ثم يستأنف المجلس جلساته بصورة سرية .

٤٨ — والرئاسة تسند عند افتتاح كل دورة بالتناوب ، على أساس الترتيب الهجائي لأسماء الدول الأعضاء . ويظل الرئيس يباشر رئاسة المجلس إلى أن تسند إلى خلفه في مستهل أعمال الدورة الإعتيادية التالية ، بمعنى أنه يرأس الدورات غير العادية فيما بين الدورتين . وقد ترأس رئيس وفد شرقي الأردن ورئيس المجلس في الدورة

---

(١) م ٧ الميثاق

الثالثة العادية دورة بلودان غير العادية . وإذا تعذر على الرئيس أن يتولى الرئاسة ، تولاها بدلا منه أحد الممثلين لدولته بحسب ترتيبهم فى وثيقة الإعتماد . وإذا لم يكن لدولته ممثل غيره أسندت الرئاسة الوقتية لأكبر رؤساء الوفود سناً . والرئيس هو الذى يفتتح الجلسة ، ويقفها ، ويدير أعمال المجلس ، ويراعى تطبيق أحكام الميثاق، والنظام الداخلى ، ويعلن إقفال باب المناقشة ، ويطرح الإقتراح لأخذ الرأى عليه ، ويعمل على تأليف اللجان التى يقرر المجلس تأليفها .

٤٩ — وللمجلس أن يؤلف لبحث المواضيع المعروضة عليه لجاناً فرعية مؤقتة من بين أعضائه ، وله أن يستعين فى هذه اللجان بالخبراء والإخصائيين ؛ وأن يجيز لها الإنتقال إلى بلاد الدول الأعضاء ، إذا رأى ضرورة لذلك من أجل إستيفاء بحث المسائل المحالة عليها . وتقدم اللجان تقارير بنتائج دراستها . وتحتوى عادة على عرض شامل للموضوع من كافة نواحيه ووسائل معالجته مع الحل المقترح . ومن الناحية الشكلية يحتوى التقرير على جزأين : الموضوع ومشروع قرار مقدم المجلس . وتتألف اللجان عادة من ممثلين لكل الدول الأعضاء ، ولو أن هذا ليس بشرط ، إذ قد يكتفى أحياناً بقصر عضوية اللجان على عدد محدود جداً . ولأى عضو فى المجلس حق حضور جلساتها ؛ كما أن لأى ممثل أن ينيب عنه أحد المستشارين أو خبراء الوفد للإشتراك فى جلسات اللجان . وقيمة التقارير إستشارية صرفة ، ويملك المجلس أن يتناولها بالتعديل والحذف والإضافة . وتجرى المناقشة على أساس التقارير ، وتعطى الأولوية للأمين العام أو للمقرر ثم لبقية الأعضاء ، ويطرح الرئيس على المجلس الإقتراح بإقفال باب المناقشة ، فإذا وافقت أغلبية المجلس أعلن الرئيس القرار بذلك ، ويكون أخذ الرأى بالمناداة باسم الدول الأعضاء .

٥٠ — ولم تتعرض اللائحة الداخلية لتنظيم إتصال الأفراد والهيئات غير الحكومية بالمجلس ، ولكن المجلس قرر ، بمناسبة طلب الوفد المراكشى بلجنة الثقافة الحضور

فى إحدى جلسات المجلس لإلقاء تقرير عن حالة مراكش ، إنه فى حالة تقديم مثل هذا الطلب يكلف مقدمه بتقديم مذكرة مكتوبة إلى الأمين العام لرفعها إلى مجلس الجامعة للاطلاع عليها .

٥١ — قد يبدو لأول وهلة أن المجلس لا يعدو أن يكون مؤتمراً دبلوماسياً ، يزود أعضاؤه بوثائق الإعتماد والتفويض ، ويتقيدون بتعليمات حكوماتهم . ولكن المجلس لا يقتصر فى الحقيقة على القيام بدور مثل هذا المؤتمر [١] ، لأنه لا يقف عند حد المفاوضة وتوقيع الإتفاقيات التى تستلزم لنفاذها إجراءات التصديق من قبل الدول المتعاقدة ؛ بل إن له أن يصدر ، فى حدود إختصاصه ، قرارات لها قوة إلزام الدول الأعضاء من غير أن يعلق نفاذها على تصديق أو قبول لاحق [٢] ، كما أن التعليمات التى يتلقاها الممثل لا تقيده إلا إزاء حكومته التى يسأل أمامها فقط عن درجة تقيده بها أما فى المجلس فله التصويت ضمن حدود الميثاق ولو تجاوز تعليماته [٣] . وإذا أضفنا إلى ذلك أن المجلس يقوم بوضع ميزانية الجامعة ، ووضع اللائحة التى تنظم إجراءات جلساته ، ويملك تعديل الميثاق بشروط معينة ، فإننا نجد أنه يجمع بالإضافة إلى صفته كمؤتمر دبلوماسى ، بعض خصائص المجالس النيابية .

---

(١) انظر Le Fur ov. cité p. 511

(٢) انظر بند ٨٣

(٣) انظر بند ١٠٥

المبحث الثانى

اللجنة السياسية

٥٢ – تمهيد : إن إنشاء هيئات تؤلف من وزراء الخارجية لتنسيق سياسة الدول المتعاقدة أصبح أمراً مألوفاً فى التاريخ الحديث للعلاقات الدولية . وقد جرت جميع المنظمات الإقليمية التى قامت قبل الحرب الماضية على هذه السنة . فى سنة ١٩٣٠ تقرر أن يجتمع وزراء خارجية دول الحلف الصغير بصورة دورية وكلما اقتضت الحاجة . وفى الإتحاد البلقانى أوجدت هيئة دائمة من وزراء خارجية الدول الأعضاء ، عهد إليها بمهمة توجيه السياسة المشتركة للإتحاد . كما نص ميثاق سنة ١٩٣٤ الذى عقد بين دول البلطيق على إنشاء هيئة إستشارية وتنفيذية من مجلس وزراء خارجية الدول الأعضاء. وفى سنة ١٩٣٨ قرر وزراء خارجية الدول الموقعة على ميثاق سعد أباد الإجتماع فى هيئة مجلس للتشاور فى المسائل المتعلقة بمصالحهم المشتركة . ولم تقتصر هذه السنة على أوروبا وآسيا بل تعدتهما إلى الجزء الغربى من الكرة الأرضية ، حيث نظم عقد إجتماعات دورية إستشارية لوزراء خارجية الجمهوريات الأمريكية فى مؤتمر ليما سنة ١٩٣٨ . وفى مؤتمر القرم جرى وزراء خارجية الدول العظمى على عقد إجتماعات يومية خاصة فيما بينهم ، إلى جانب الإجتماعات التى كان يعقدها رؤساء الحكومات بحضورهم وقد تجلت الفائدة العظمى التى يمكن أن تجنى من هذه الإجتماعات فتقرر فى المؤتمر إيجاد أداة دائمة للتشاور الدورى من وزراء خارجية الدول العظمى الثلاث ، تعقد على التتابع فى عاصمة كل منها .

٥٣ – ولم ينص ميثاق جامعة الدول العربية على تكوين هيئة من هذا القبيل .

فقد نصت المادة الثانية منه ، فى فقرتها الأولى ، على أن من جملة أغراض الجامعة « تنسيق خطط الدول الأعضاء السياسية » ؛ وفى فقرتها الثانية على أن من أغراضها كذلك « تعاون الدول المشتركة فيها تعاوناً وثيقاً فى الشئون الآتية ... » ، ثم ذكر فى المادة الرابعة على أنه « تؤلف لكل من الشئون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة .... » . ويلوح لنا أن تأليف هذه اللجان ينبغى أن ينصب على الشئون المنصوص عليها فى الفقرة الثانية فقط . ذلك أن الغرض الأساسى من اللجان هو تحضير مشروعات إتفاقات تضع قواعد التعاون بين الدول الأعضاء ومداه فى الشئون المبينة بالمادة ٢ ، ومن الواضح أن الشئون السياسية لايمكن أن تخضع لمثل هذه الإتفاقات لمرونتها ، وتشعب تياراتها وتغيرها المستمر ، يضاف إلى هذا أن النص كرر كلمة « الشئون » فى مجال تعداده نواحى التعاون وفى نصه على إنشاء اللجان . بما يؤيد أن هذه إنما تؤلف لبحث هذه (الشئون) . وليس فى هذا ما يدعو إلى العجب ، فالمادة الثالثة تنص على إنشاء مجلس للجامعة . وتحدد الفقرة الثانية منها مهمته وهى « القيام على تحقيق أغراض الجامعة » « وتقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية ... » . ويستفاد من ذلك أن الميثاق يقضى بأن يكون مجلس الجامعة هو المشرف على تحقيق تنسيق الخطط السياسية بين الدول الأعضاء . وهذا هو الذى جرى عليه العمل فى الدورات الأربعة الأولى للمجلس . فكانت المسائل السياسية تناقش فيه بهيئته العامة وتتخذ فيها القرارات اللازمة . وهذا لا يمنع بطبيعة الحال من أن يكون المجلس لجانا فرعية لدراسة المسائل المعروضة ، وتقديم مشروعات قرارات فيها . ولكن عضوية مثل هذه اللجان لم تقتصر قط على وزراء الخارجية .

٥٤ — ولكن المجلس يتكون عادة من عدد كبير من الأعضاء نسبياً مما يصعب عليه القيام بمهمته فى تنسيق سياسة الدول الأعضاء على الوجه الكامل . فهو أمر متعذر كما يتعذر على البرلمان أن يأخذ على عاتقه أعباء الأداة الحكومية . فالمطلوب فى هذه الأحوال هو أداة قليلة العدد ، يمكن أن تنصرف إلى دراسة عميقة للسياسة الدولية .

ووضع أسس تنسيق خطط الدول الأعضاء . كما لوحظ أن المجلس يجتمع عادة مرتين فى السنة ، وقد تجد فى الفترات ما بين أدوار الأنعقاد مسائل سياسية جديرة بالبحث والتشاور بين الدول الأعضاء . ولكنها لا ترقى فى خطورتها إلى حيث تستدعى دعوة المجلس إلى دورة غير عادية . وقد جرى الأمين العام فى مثل هذه الأحوال على التشاور مع ممثلى الدول الأعضاء الدبلوماسيين فى القاهرة ، لمعرفة رأى حكوماتهم فى الأمور العارضة . ولكن هؤلاء لا يستطيعون عادة البت فيما يعرض عليهم . ولا يمكنهم العمل من غير الرجوع إلى حكوماتهم .

٥٥ — وقد أثيرت هذه المسألة فى الدورة الثالثة . حين قدمت الأمانة العامة إلى المجلس مشروع النظام الداخلى للجان لبحثه وإقراره . فلاحظ أحد الأعضاء أن المادة الأولى منه ، التى تنص على تشكيل ست لجان أصلية ، تقابل الشئون المشار إليها فى الفقرة الثانية من المادة الثانية من الميثاق ، لم تتضمن النص على إيجاد لجنة للشئون السياسية . وطالب بإنشائها استنادا إلى أن تنسيق الخطط السياسية يدخل فى الشئون التى يجب تشكيل لجان لها . وظهر إتجاهان فى المجلس ، يرى أحدهما أن المجلس هو الأداة المختصة بالتنسيق السياسى بين الدول الأعضاء ، بينما رمى الإتجاه الثانى إلى أن تتولى هذه المهمة لجنة دائمة ، تتألف من ممثلين لكل الدول الأعضاء . ويكون هؤلاء الممثلون على اتصال دائم بحكوماتهم . ولكن النظر إنصرف عن هذا الحل لأنه لا يغنينا عن إستشارة الحكومات ، إذ أن هؤلاء الممثلين لا بد أن يكونوا من الموظفين ، فهم بالتالى لا يتمتعون بالسلطة الكافية للبت فى الأمور السياسية الطارئة من غير الرجوع إلى حكوماتهم ، وحكمهم فى هذا حكم الممثلين الدبلوماسيين فى القاهرة .

٥٦ — وفى الدورة الرابعة غير العادية قرر المجلس إدراج مسألة ايجاد أداة لتنسيق سياسة الدول الأعضاء فى جدول أعمال الدورة الخامسة . وقبل حلول ميعاد الدورة المذكورة إستجابت بريطانيا لطلب الجامعة الدخول فى مفاوضات مع الدول العربية

لحل قضيه فلسطين . ودعت الى عقد مؤتمر لهذا الغرض فى لندن . وفى هذه الأثناء أعلن المستر موريسون مشروعا لتقسيم فلسطين ، فكان من الضرورى تحديد خطة الدول العربية إزاء هذا الإتجاه قبل الذهاب الى المؤتمر . فدعا الأمين العام وزراء خارجية الدول الأعضاء إلى اجتماع عقد فى الاسكندرية للبت فى هذه المسألة . وكان من جملة النتائج التى تمخض عنها أن لمست الدول العربية الفوائد العظيمة التى تجنى من تكرار انعقاده ، إذ ترتب عليه أن تلقت كل الوفود العربية فى لندن نفس التعليمات ، وبذلك سارت فى مؤتمر فلسطين على خطة موحدة . ومنذ ذلك الحين إتجه الرأى الى أن تكون لجنة وزراء الخارجية اللجنة الدائمة للمسائل السياسية على وجه العموم . وتحقق هذا فى الدورة الخامسة ، فقرر المجلس فى تاريخ ٣٠ نوفبر سنة ١٩٤٦ بأن لوزراء الخارجية فى دول الجامعة أن يعقدوا اجتماعا لتنسيق العمل السياسى كلما دعت الضرورة، على أن يجتمعوا [١] قبل شهر على الأقل من تاريخ إنعقاد جلسات هيئة الأمم المتحدة لتنسيق سياسة الدول العربية . ويحضر إجتماعات اللجنة رؤساء الحكومات والأمين العام . وهذا الأخير هو الذى يدعو اللجنة للإجتماع ، الذى يتم وفقا للأصول المقررة لاجتماع مجلس الجامعة فى دورة استثنائية .

٥٧ — ولا شك فى أن هذه الخطوة تحقق فوائد ملحوظة . إذ أن وزراء الخارجية هم أولى الناس بالقيام بمهمة تنسيق سياسة الدول العربية ، لأنهم المسؤولون بحكم مناصبهم عن إدارة دفة السياسة الخارجية لحكوماتهم . وهم مطلعون على سير الأمور السياسية فى دولهم وفى العالم بصورة عامة . وإذا كان ثمة مآخذ على اللجنة . فقد تأتى من حيث أن أعضاءها يتغيرون بتغير الوزارات . مما يحرم اللجنة من صفة الإستمرار والثبات . كما أنه يخشى أن تنصرف اللجنة — بحكم قصر عضويتها على وزراء الخارجية — الى تغليب مصالح حكوماتهم على مصالح الجامعة . أما المأخذ الأول فالرد عليه يسير ، لأن الإدارات القائمة فى وزارات الخارجية تكفل إطلاع الوزير الجديد على ما تم من

(١) جرى العمل على أن يحل مندوبون من وزراء الخارجية فى حالة تعذر حضورهم .

الأمور قبل ولايته الوزارة . وأما الثانى فيمكن أن يوجه الى المجلس أيضا . لأن الوفود — ولو أنها تضم أعضاء لا يتمتعون بصفة حكومية — فإنها تتلقى تعليماتها من الحكومات . كما أن رئيس الوفد وحده — وهو عادة رئيس الحكومة أو وزير الخارجية — هو الذى يصوت باسم حكومته . فالخطر قائم فى الحالتين . والضمان الحقيقى هو حسن النية والرغبة الحقيقية المتبادلة فى التعاون ، هذه الرغبة الصادرة عن المصالح المشتركة والروابط القومية .

٥٨ — ذكرنا أن المجلس هو الأداة السياسية أصلا . ولكن هذا لا يحرمه بطبيعة الحال من حقه فى إنشاء الهيئات التى يرى ضرورة إنشائها لتحقيق أغراض الجامعة . فحقه فى تكوين لجنة وزراء الخارجية لا نزاع فيه من الوجهة القانونية ، على أن تكون أداة تشاور فحسب ، إستناداً إلى المبدأ القانونى العام « Quando lexo concedit aliquid concedere videtur etiam illud sine quo ipsa csse non Potest » فالدول الأعضاء إذ عهدت إلى الجامعة بتحقيق أغراض معينة ، مفروض أنها منحتها أيضاً حق إنشاء الهيئات اللازمة للقيام بمهمتها على وجه حسن . وإشارة الميثاق إلى إنشاء هيئات معينة ، كاللجان الدائمة ، لا ينتقص من حق المجلس فى إنشاء غيرها . فالميثاق إنما نص فى هذه الحالة على هيئات تنشأ على سبيل الإلزام . وللمجلس السلطة التقديرية فى إنشاء غيرها ، إذا رأى ضرورة لذلك . ولكن هذا لا ينفى أن اليد العليا ينبغى أن تكون دائما للمجلس ، لأنه هو الذى عهد إليه بالقيام على تحقيق أغراض الجامعة بما فيها تنسيق سياسة الدول الأعضاء . ومعنى هذا أن قرارات المجلس تقيد لجنة وزراء الخارجية ولا عكس . ولعلنا لا نبعد كثيراً عن جادة الصواب إذا ما شبهنا دور اللجنة فى هذا الشأن بالدور الذى تلعبه الحكومة فى النظام البرلمانى . فهى فى الحقيقة أداة تنفيذية فى كل ما يتعلق بتنسيق السياسة العربية تعمل وفق الأسس العامة التى يقررها المجلس .

٥٩ — هذا المبدأ معترف به ، ونجد فى هذا الموضوع سابقة لها دلالتها . فقد

أعلن وزراء الخارجية فى إجتماعهم الذى عقد بالاسكندرية ، من أجل النظر فى إستجابة الحكومة البريطانية لطلب الدخول فى مفاوضة مع الدول العربية ، أنهم يدخلون المفاوضة «حرة غير مقيدة إلا بقرارات مجلس الجامعة المتخذة فى دورته الإستثنائية» . كما أن الوزراء زودوا فى هـذا الإجتماع بوثائق تفويض كمندوبين لمجلس الجامعة ، ليجتمعوا بهذه الصفة إذا رأوا ضرورة لذلك ، أى إذا احتاجوا إلى إدخال تعديل ما فى قرارات بلودان . ولكن هذا الإعتبار القانونى لايجب أن يخفى عنا الحقيقة الواقعة وهى أن هؤلاء الوزراء هم الذين يوجهون سياسة دولهم ، وبالتالى خطة وفودهم فى مجلس الجامعة . وعن هذا الطريق يوجهون المجلس الوجهة التى يرتأونها . وبذلك تتجه اللجنة السياسية الى الخروج تدريجياً عن النطاق الذى ترسمه لها الإعتبارات القانونية لتحتل المركز الرئيسى بين هيئات الجامعة ، بحيث لا يبعد ، على مر الزمن ، أن يتضاءل الدور الذى يقوم به المجلس ؛ لتصبح اللجنة السياسية هى الموجهة لنشاط الجامعة ؛ وتخرج عن كونهـا مجرد أداة تحضيرية وتنفيذية ، ويقتصر دور المجلس على إقرار إقتراحاتها .

٦٠ — ويجدر بنا أخيرا أن نلاحظ أن لجنة وزراء الخارجية تنعقد فى حالتين مختلفتين :

(ا) فى خلال إنعقاد مجلس الجامعة فإنها تعمل كلجنة فرعية ، هى اللجنة السياسية ولا تختلف فى هذه الحالة عن أية لجنة أخرى من اللجان الفرعية التى يشكلها المجلس سوى ما لتقريرها من قوة أدبية باعتباره صادرا من وزراء الخارجية .

(ب) وفيما بين أدوار انعقاد المجلس ؛ تقوم اللجنة بتنسيق العمل السياسى للدول الأعضاء فى الظروف الطارئة ، على ألا يمس هذا التنسيق بقرار إتخذه المجلس . فاذا اقتضى الأمر إجراء تعديل ما وجبت دعوة المجلس الى دورة إستثنائية .

المبحث الثالث

اللجان الدائمة

٦١ – تمهيد: إن الإستعانة بالخبراء الأخصائيين لتنظيم التعاون الدولى ؛ عند ما يتناول الشئون الفنية كتلك المنصوص عليها فى الميثاق ؛ أمر لا محيص عنه . وفى هذا يقول المهراجا نواناجارا « إن الخبرة الفنية أساس النجاح فى الشئون الدولية »[١] . ولا بد أن يلعبوا ؛ عند وضع قواعد هذا التعاون ومداه ، الدور الأول . وهذه الحاجة هى التى دفعت بالجمهوريات الأمريكية الى إنشاء أكثر من ست وثلاثين لجنة دائمة من الخبراء ؛ تستهدف تنمية المصالح السياسية والإقتصادية بين الدول الأمريكية . وقد تجلى التعاون الدولى فى هذه الشئون ؛ قبل إنشاء عصبة الأمم ؛ فى تكوين الإتحادات الإدارية الدولية ؛ وما لوحظ من تزايد عددها وتنوع إختصاصاتها . وكان نشاط عصبة الأمم فى النواحى الفنية يتم غالباً عن طريق مؤتمرات خاصة ؛ تدعو اليها الجمعية العمومية لبحث مسائل فنية محدودة . وما لبث أن تخلف عن هذه المؤتمرات منظمات دائمة تسهر على دعم التعاون الدولى فى حدود إختصاصها ، فقرر مؤتمر المواصلات مثلا انشاء (منظمة الترانسيت) ، وتتكون من لجنة إستشارية دائمة ومؤتمر عام دورى ؛ وتقوم بسكرتاريتها الشعبة المختصة بعملها فى سكرتارية العصبة[٢] وهذا التنظيم الأخير أشبه ما يكون بالتنظيم الذى تقرر فى هذا الشأن للجامعة العربية مع هذا الفارق أن اللجان الدائمة فى الجامعة هى الأصلية التى نص عليها الميثاق

(١) و (٢) J, Ray, ov. cité, P.126

وأما المؤتمرات فتعقد بدعوة منها . أما فى العصبة فالعكس هو الأصح ؛ فاللجان الدائمة كانت نتيجة قرارات أصدرتها المؤتمرات الفنية ، ولم ينص عليها فى الميثاق .

٦٢ — وقد نصت المادة الثانية من الميثاق ، فى فقرتها الثانية ، على أن من أغراض الدول الأعضاء أن تتعاون تعاونا وثيقاً فى شئون ذكرتها . ثم قضت المادة الرابعة بتأليف لجنة خاصة لكل من الشئون المبينة فى المادة السابقة وفى هذا لم يذهب الميثاق إلى الحد الذى ذهب اليه ميثاق هيئة الأمم المتحدة بإنشاء مجلس خاص للشئون الإقتصادية والاجتماعية. وهذه اللجان تتكون من ممثلى الدول الأعضاء فى الجامعة . ولكل دولة أن تمثل بمندوب أو أكثر فى كل لجنة . كما أن لها أن تعهد إلى شخص بذاته بتمثيلها فى أكثر من لجنة . وتبلغ الدول أسماء ممثليها إلى الأمين العام ، مع تعيين اللجنة أو اللجان التى يمثلونها فيها . ويظل هؤلاء الممثلون محتفظين بعضوية اللجان المعينين لها لمدة سنتين على الأقل ، ولو أن هذا لا يحول دون حق الدولة فى تبديلهم إذا رأت ذلك مناسباً . وامتداد عضوية الممثل لمدة سنتين يمنح كيان اللجنة صفة الدوام ، مما يعينها على تفهم المسائل التى تتصدى لبحثها فهما عميقاً ، يمكنها من تحديد أنسب السبل للوصول بالتعاون إلى أقصى مداه .

٦٣ — ولا تقتصر عضوية اللجان على ممثلى الدول الأعضاء ، إذ أن الميثاق يجيز للمجلس إشراك ممثلى الأقطار العربية غير المستقلة فيها[1] . كما أن الملحق بالميثاق الخاص بالتعاون مع هذه البلاد يوصى مجلس الجامعة ، عند النظر فى اشراكها فى اللجان ، بأن يذهب فى التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع . ولم يحدد المجلس حتى الآن الأحوال التى يجوز فيها اشتراكها فى اللجان ، كما أنه لم ينظم قواعد التمثيل ، واحتفظ لنفسه بحق فحص كل حالة على حدة ، وإصدار قرار خاص فيها .

وعلى أثر مفاوضات بين الأمين العام والحكومة الخليفية المراكشية ، أرسلت

---

(١) م ٤ ف ٢ من الميثاق .

هذه ممثلين عنها الإشتراك فى لجان الجامعة . وقد قرر المجلس فى ٢ أبريل سنة ١٩٤٦ إعتماد هؤلاء المندوبين كممثلين للحكومة الخليفية فى اللجان ، ولكن هذه الخطوة غير كافية . إذ لم تبذل المساعى اللازمة لإشراك ممثلى بقية البلاد العربية غير المستقلة ؛ ويحسن أن تكمل بخطوات أخرى[1] .

٦٤ — ويعين المجلس لكل من هذه اللجان رئيساً يتولى عمله لمدة سنتين على الأقل . فاذا طرأت ظروف اقتضت تغيبه ، إنتخبت اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه . ورئيس اللجنة بحكم تعيينه موظف إتحادى (دولى) مؤقت ، يمثل الجامعة ، وليس للحكومة التى يحمل جنسيتها أن تصدر إليه أية تعليمات . ويتمتع أعضاء اللجان ورؤساؤها بالإمتيازات والحصانة الدبلوماسية .

٦٥ — تتولى الأمانة العامة دعوة اللجان الدائمة إلى الإنعقاد . وتجتمع هذه فى مقر الجامعة . ويجوز لها ، بموافقة الأمين العام ، أن تقرر الإجتماع فى بلد آخر من بلاد الجامعة إذا قضت ضرورة العمل بذلك . وقد إجتمعت اللجنة الصحية فى دور إنعقادها الأول فى حلب[2] بسوريا ، كما اجتمعت لجنة المواصلات فى صوفر بلبنان[3] . وعلى الأمانة العامة أن تعاون اللجان على القيام بمهام أعمالها ، لتمكينها من الألمام بالمواضيع التى تعنى ببحثها . كما أن لها أن تنتدب من موظفيها من يحضر اللجان للإشتراك فى أعمالها . وينتدب الأمين العام أحد موظفى الأمانة المختصين فى الشئون المعهود بها لكل لجنة ليكون سكرتيراً لها .

٦٦ — يكون إنعقاد كل لجنة صحيحاً إذا حضر الإجتماع ممثلون لأغلبية الدول أعضاء الجامعة . وتصدر القرارات بأغلبية الدول الأعضاء . وهذه المادة الاخيرة

---

(١) قدم سلطان لحج فى ٣ فبراير ١٩٤٨ طلب اشراك أمارته فى لجان الجامعة ، وقد قرر المجلس إرجاء البت فيه إلى دورة تالية

(٢) بتاريخ ٢٧ — ٢٩ أغسطس ١٩٤٦

(٣) ١٠ — ٢٢ اغسطس ١٩٤٦

لا تحتاط لحضور ممثلى البلاد العربية غير المستقلة ، مع أن المجلس قرر أن يصوتوا على قدم المساواة مع ممثلى الدول[1]. وإذا كان يحسن الإحتفاظ بالفقرة الاولى لئلا يؤدى تغيب ممثلى هذه البلاد ، فيما إذا أصبحوا كثرة ، إلى تعطيل إجتماع اللجان ؛ فإنه لا بد من تعديل الفقرة الثانية ، بحيث ينص فيها على صدور القرارات بأغلبية البلاد الممثلة فى اللجنة .

وللجان الاصلية أن تؤلف من بين أعضائها لجانا فرعية ، يتخصص كل منها فى شأن من الشئون الفنية المنوطة باللجنة الاصلية . وتكون اللجان الفرعية دائمة أو مؤقتة تبعاً لما تقرره اللجنة الاصلية . وتبلغ الدول الاعضاء فى الجامعة كل قرار خاص بتأليف لجنة فرعية دائمة مع بيان المهمة المعهود لها بها .

٦٧ — ولكل لجنة أن توصى بالدعوة إلى عقد مؤتمرات تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة ، والبلاد العربية الاخرى عند الإقتضاء ، للإستئناس برأى هذه المؤتمرات فى المسائل التى تدخل فى اختصاص اللجنة . ويتولى الامين العام الإتصال بدول الجامعة لتنفيذ هذه التوصية . ولم يفت واضعى ميثاق الامم المتحدة الفوائد التى تترتب على عقد مثل هذه المؤتمرات فأعطى للمجلس الإقتصادى والاجتماعى الحق فى الدعوة إلى عقد مؤتمرات لدراسة المسائل التى تدخل فى اختصاصه . كما جرت الجمهوريات الامريكية على عقد مؤتمرات فنية دورية فى المسائل موضوع التعاون فيما بينها .

٦٨ — تختص اللجان بوضع قواعد التعاون ومداه . وتكون أعمالها ، فى المهام المرسومة لها فى الميثاق ، تحضيرية تصاغ على صورة مشروعات إتفاقات تعرض على المجلس . ولها كذلك أن تتقدم بما يعرض لها فى أبحاثها من توصيات أو إقتراحات ومعنى ذلك أن عملها إستشارى صرف ، وللمجلس مطلق الحرية فى أن يتناول

---

(١) فى أول أبريل ١٩٤٦

مشروعاتها بالحذف والإضافة والتعديل ، أوردها إلى اللجنة لاستيفاء الدراسة . ولكن هذا الحق النظرى لا ينفى أن المشروعات التى تقدم تتعلق كلها بمسائل فنية ، وأنها تتمتع بهذه الصفة بقيمة عظيمة . والملاحظة تدلنا أن دور المجلس هو الرقابة على نشاط هذه اللجان . فالمجلس لا يتدخل عادة فى تفاصيل المشاريع التى تقدمها ، وإنما يعنى ببحثها من الوجهة السياسية العامة وتعديل الأسس التى تقوم عليها .

٦٩ — وقد تم حتى الآن تشكيل خمس من اللجان الدائمة لدراسة الشؤون المنصوص عليها فى الميثاق . وهى لجنة الشئون الإقتصادية والمالية ، ويدخل فى إختصاصها شئون التبادل التجارى والجمارك العملة وأمور الزراعة والصناعة .

ولجنة المواصلات ، ويدخل فى إختصاصها شئون السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

ولجنة الشئون الثقافية . ولجنة شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين . ولجنة الشئون الصحية .

ولم يتم تأليف اللجنة السادسة ، وهى المختصة بالشئون الإجتماعية . وقد إتخذ المجلس التدابير اللازمة لإنعقادها فقرر فى أكتوبر سنة ١٩٤٧ تخويل الامين العام تعيين رئيس لها ليوجه الدعوة إلى الدول الأعضاء لتعيين ممثليها فى اللجنة .

المبحث الرابع

الأمانة العامة

٧٠- تمهيد : تنص م ١٢ من الميثاق على أن يكون للجامعة أمانة عامة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين . وقد وردت فى الميثاق نصوص أخرى تنظم بعض شئون الأمانة العامة ، كما أقر المجلس فى دورته الثالثة لائحة شئون الموظفين والنظام الداخلى للأمانة العامة .

٧١ — يعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثى دول الجامعة الأمين العام . ونص النظام الداخلى للأمانة العامة على أن مدة التعيين هذه تكون لخمس سنوات قابلة للتجديد . والأمين العام موظف إتحادى (دولى عربى) ، لا يمثل أية دولة من الدول الأعضاء على إنفراد . وهذا واضح من طريقة تعيينه أولا . كما أنه مستفاد من النظام الداخلى الأمانة العامة الذى ينص على أن الأمين العام « ينوب عن الجامعة »[1] فيما يتخذه من إجراءات ، فى حدود نصوص الميثاق وقرارات مجلس الجامعة وميزانيتها المعتمدة من المجلس . وتظهر هذه الصفة أيضا فى أنه غير مسئول إلا أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة وهو الرئيس الإدارى الأعلى لموظفى الأمانة . ولكنه فى الحقيقة أكثر من رئيس إدارى ، إذ أن النظام الداخلى للمجلس يخوله أن يوجه نظر المجلس إلى أية مسألة يرى أنها قد تسىء إلى العلاقات بين الدول الأعضاء ، أو بينها وبين الدول الأخرى .

---

(١) المادة الأولى

كما أنه فى درجة سفير ، وينوب عن الجامعة فى بعض الأحوال . ومن شان هذه الصفة وتلك السلطة أن تجعلا لوظيفته قدرا يتجاوز مجرد الرئاسة الأدارية .

٧٢ — وإلى جانب الإختصاصات العامة ، نجد نصوصا متناثرة تضع على عاتق الأمين العام إختصاصات معينة يمكن تلخيصها فيما يلى ، بصرف النظر عن إختصاصاته كرئيس إدارى للأمانة .

(ا) إختصاصات سياسية : للأمين العام أن يوجه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تسىء إلى العلاقات بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى .

(ب) فى المداولات والمناقشات : لهأن يحضر جلسات مجلس الجامعه . وأن يقـــدم فى كل وقت إقتراحات فى موضوعات غير مدرجة فى جدول الأعمال . كما أن له فى كل وقت أن يعرض على المجلس تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يكون المجلس فى صدد بحثها .

(حـ) إدارية . بالنسبة للمجلس : تحديد تاريخ إنعقاد الدورات وتوجيه الدعوة إليها وإعداد جدول الأعمال وإبلاغه إلى الدول الأعضاء وتسلم وثائق تفويض المندوبين وتقديم نتيجة فحصها إلى المجلس لإثباتها فى المضبطة وتنظيم سكرتارية المجلس واللجان الفرعية والأشراف على وضع مضابط يدون فيها ما دار من المداولات والمناقشات وماصدر من قرارات .

وبالنسبة للجان : يتلقى أسماء ممثلى الدول فى اللجان المختلفة، ويوجه دعوة الإنعقاد، وعليه أن يندب أحد موظفى الأمانة المتخصصين فى الشئون المعهود بها لـكل لجنة

ليكون سكرتيرا لها . وله الموافقة على إجتماع اللجان فى غير مقر الجامعة إذا قضت ضرورة العمل بذلك .

(ى) مالية : تحضير مشروع الميزانية والأشراف على تنفيذها بعد إقرارها من المجلس وتقديم الحساب الختامى عنها .

٧٣ — رأينا أن الأمين العام هو المسئول عن أعمال الأمانة العامة ، ولهذا كان من الطبيعى أن يترك له حرية إختيار معاونيه . ولضمان الرقابة التى لا بد منها فى أية هيئة دولية ، فإن الميثاق ينص على ضرورة الحصول على موافقة المجلس بالنسبة لتعيين الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين [1] . وقد حددتهم لائحة شئون الموظفين بأنهم الموظفون من درجة سكرتير أول فما فوق . أما من عداهم فيكون تعيينهم بقرار من الأمين العام. ولم يعين حتى الآن أى أمين مساعد ، مع أن الميزانية خصص فيها أربعة مناصب للأمناء المساعدين . وقد ظهر إتجاه فى المجلس يرمى إلى إعتبار الأمناء المساعدين ممثلين لدولهم فى الأمانة العامة . وهذا الأتجاه يخالف روح الميثاق ، لأن الأمناء المساعدين لا يعدون أن يكونوا كبقية الموظفين ؛ وواجبهم ينحصر فى مساعدة الأمين العام . وإذا كان الأمين العام موظفا إتحاديا فإنه يجب أن يكون من هم تحت إشرافه ، وهو مسئول عن أعمالهم ، كذلك . فهؤلاء الأمناء سيشرف كل منهم على بعض إدارات الأمانة ، وقد يتولى أحدهم الأمانة العامة فى غياب الأمين العام ، ويخشى فيما لو أعتبروا ممثلين لدولهم أن يقدموا مصالح الدول التى يمثلونها على مصلحة الجامعة نفسها فضلا عن أن مسايرة هذا الأتجاه ستؤدى إلى أن تطالب كل دولة مشتركة فى الجامعة بالمساواة مع غيرها فى هذا الشأن ، مما يؤدى إلى أن يكون فى الأمانة العامة عدد كبير

---

(١) م ١٢ ف ٢

من الأمناء المساعدين لا يتناسب مع ضغط العمل كما أنه لا يسهل سير الأعمال ويحمل الميزانية فى نفس الوقت عبئاً ثقيلا هى فى غنى عنه . وقد يحسن — لتفادى هذه الصعوبة الأخيرة — تعيين عدد قليل من الأمناء المساعدين لمدة معينة ، على أن تتداول المناصب بالتناوب بين الدول . وهذا فى الحقيقة أدعى الى الإضطراب وعرقلة سير العمل ، لأن المفروض أن يكون الأمين العام المساعد دائما يتمتع بخبرة كافية تمكنه من تقديم المساعدة اللازمة للأمين العام فى حالة تبديله عند إنتهاء مدته . وتفاديا لكل هذه الصعوبات فإننا نفضل أن يعين أمين عام مساعد واحد يتولى الشئون الإدارية ، وينوب عن الأمين العام فى حالة غيابه . على أن يكون موظفاً دوليا بكل معنى الكلمة .

٧٤ — يعين بقية الموظفين بقرار من الأمين العام . والوظائف دائمية الى أن يبلغ الموظف سن الستين من عمره . ويشترط للتعيين أن يكون المرشح من رعايا إحدى الدول الأعضاء ، ولو أن للامين العام أن يعين موظفين بعقود لمدد محدودة من أبناء الأقطار العربية كلها. ويشترط أيضاأن يبلغ المرشح العشرين من عمره . ويكون حسن السيرة والسلوك ، حاصلا على المؤهلات العلمية أو الكفاءة التى تتطلبها الوظيفة المرشح لها . وخاليا من الأمراض . وللامين العام أن يقرر عمل امتحان مسابقة لطالبى الاستخدام، إذا رأى ضرورة لذلك . ويجوز للامانة العامة ، بشروط معينة ، أن تستعير من ذوى الخبرة والكفاءة من موظفى حكومات الدول الأعضاء . ويراعى عند اختيار الموظفين أن توزع الوظائف بقدر الإمكان بين رعايا جميع الدول الأعضاء . ولهذا النص وجاهته ، إذ أن الامانة — وهى الهيئة الدائمة — ينبغى أن تعكس قدر الإمكان روح التضامن بين مختلف الأقطار العربية ، وتستفيد من خبرة العرب وكفاءتهم فى مختلف أقطارهم . مما يقوى بينهم صلات التعارف والتفاهم والقدرة على العمل المشترك ،على أن يقيدذلك بحسن سير العمل وبضمان مستوى رفيع من الكفاءة لموظفى الأمانة .

٧٥ — والموظفون جميعا — من رئيسيين وغيرهم — موظفون إتحاديون (دوليون) [١] وهم غير مسئولين عن أعمالهم إلا أمام الأمين العام . ومعنى ذلك أن لا يطلبوا أو يتلقوا فى تأدية واجباتهم تعليمات من أية حكومة أو أية سلطة خارجة عن الجامعة . وتفرض لائحة شئون الموظفين عليهم إلتزامات معينة . فليس لأحد منهم أن يقبل أية رتبة أو وسام إلا بموافقة مجلس الجامعة . ولا أن يجمع بين العمل فى الجامعة وأى عمل آخر بغير إذن كتابى من الأمين العام . وعليهم أن يلتزموا جانب الكتمان بالنسبة لأعمال الجامعة وأمانتها ، وألا ينشروا كتابا أو يلقوا خطابا فى الشئون المتصلة بالجامعة إلا بصفة رسمية أو بترخيص من الأمين العام .

٧٦ — تنص م ١٤ من الميثاق على أن موظفى الجامعة الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى يتمتعون بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم . وقد حددت لائحة شئون الموظفين هؤلاء بالموظفين من درجة سكرتير أول فما فوق . ويلاحظ أن السلم الإدارى المتبع على منوال السلم المتبع فى وزارات الخارجية . فتبدأ الدرجات بالنسبة لموظفى (الكادر) من تلميذ دبلوماسى إلى أن تصل إلى الأمين المساعد بدرجة وزير مفوض والأمين العام بدرجة سفير . وعبارة « أثناء قيامهم بعملهم » مستمدة ، فيما يلوح لنا ، من النص المقابل فى ميثاق عصبة الأمم . وينبغى أن تنصرف إلى أن الحصانة تستمر « خلال مدة قيامهم بعملهم » وليس فقط « بمناسبة قيامهم بعملهم » . [٢]

ويلاحظ على لائحة شئون الموظفين أنها قصرت الامتيازات والحصانات

---

(١) أنظر فى تعرف الموظفين الدوليين :
A. Hammarskjold , Les immunités des personnes investies de fonctions internationales, Recueil des Cours 1936 -II- t. 56 p. 118 et s.

(٢) ibid, p. 191, et Gonsiorowski, La S. D. N. et le probléme de la paix 1930. p. 281 .

الدبلوماسية على الموظفين الرئيسيين فقط . هذا القصر لا نجد ما يبرره : فإن القانون الدولى يقرر إمتيازات خاصة يتمتع بها الموظفون الدوليون تحقيقاً لاستقلالهم وتمكيناً لهم من القيام بمهمتهم على أتم وجه . هذه الإمتيازات حقوق مستمدة من طبيعة الوظيفة [١] . والعلة فى منحها متوفرة بالنسبة لبقية الموظفين من درجة تلميذ فما فوق ، لأن هؤلاء جميعاً يشاركون فى العمل الذى ينهض به الموظفون الرئيسيون ويتحملون مسئولياته. فضلا عن أن نية واضعى الميثاق تنصرف إلى منح الحصانة للموظفين ، بصرف النظر عن التفرقة بين الرئيسيين وغيرهم . إذ أن النص الذى عرض للمناقشة فى اللجنة التحضيرية للميثاق ، كان ينص على أنه يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وموظفو سكرتاريتها » ولم يلبث أن عدل بعد المناقشة فأصبح : « يتمتع أعضاء المجلس والموظفون الذين يحددهم المجلس بالحصانات الدبلوماسية » . وإذا كان النص النهائى قد ظهر بصيغته الحاضرة ، فلم يكن هذا لأن نية واضعى الميثاق إنصرفت إلى ذلك . إنما يرجع الى « قلم قضايا الحكومة » الذى اقتبس ، فى سعيه الى إيجاد الصيغة القانونية ، نص ميثاق عصبة الأمم . ويلاحظ أن قصر الحصانة والإمتيازات على الموظفين الرئيسيين جاء مخالفا لما جرى عليه العمل فى عصبة الأمم ، مع أن النص مستمد من ميثاقها . وهيئة الأمم المتحدة ـ شأنها فى هذا شأن عصبة الأمم ـ لم تعرف التفرقة بين الموظفين الرئيسيين وغيرهم من حيث المبدأ ، وإن نصت عليها من حيث حدود الحصانة ونوع الإمتيازات [٢]

---

(١) Gascon y Marin, Les Fonctionnaires Interrationaux, Fecueildes Cours 1932-t. 41, p. 785

(٢) Gonsiorowski, ov. cite, p. 281 وأنظر المادة الخامسة من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة التى أقرتها الجمعية العمومية للامم المتحدة فى ١٣ فبراير ١٩٤٦ . وقد أخذ فى (مشروع اتفاقية امتيازات وحصانات جامعة الدول العربية) بالنظام المتبع فى هيئة الأمم المتحدة بشأن امتيازات الموظفين . فنصت المادة (١٨) من المشروع على أن المجلس يعين فئات الموظفين الذين يتمتعون بالحصانات والأمتيازات وحددت المادة (١٩) هذه الحصانات والأمتيازات ، وتتعلق بالحصانة القضائية فيما يصدر عن الموظفين من أعمال بصفتهم الرسمية وبالاعفاء من الضرائب المباشرة ومن الخدمة العسكرية وباعفاءات

والحق أن ميثاق الجامعة لا يحول دون هذا التوسع فى الامتيازات والحصانة ، اذ أن التفسير الصحيح للفقرة التى تترك أمر تحديد الموظفين الذين يتمتعون بها الى النظام الداخلى هو أنه يراد بها فصل طائفة الكتبة والمستخدمين عن بقية الموظفين ، كما كان الحال فى عصبة الأمم .

٧٧ — يحق للموظفين المتمتعين بالإمتيازات والحصانة الدبلوماسية إستعمال الجوازات الدبلوماسية فى تنقلاتهم . ولكن من هى السلطة المختصة بإصدارها ؟ أثيرت هذه المسألة فى عصبة الأمم ، فمنعت الجمعية العمومية هذا الحق عن الأمين العام إستنادا إلى أن إصدار الجوازات من أعمال السيادة الأقليمية (١) . وقد جرى العمل على أن تتولى كل حكومة تزويد موظفى العصبة من رعاياها بالجوازات الدبلوماسية بناء على طلب الأمين العام . وهذا الحل هو المتبع فى جامعة الدول العربية . وهو حل لايخلو من المآخذ ، لأنه ينطوى على معنى أن هؤلاء الموظفين يمثلون بصورة ما حكوماتهم ، كما يفيد أنهم لا يتمتعون بالإمتيازات والحصانات فى بلدهم ، وهذا لا يتفق مع إطلاق النص . ولعله من الأفضل أن نأخذ بحق الأمين العام فى إصدار الجوازات ، لما فى ذلك من تأكيد لصفة الموظفين الدولية ، وإبعادهم عن المؤثرات الخارجية . وقد أخذت هيئة الأمم المتحدة بالمبدأ الأخير فنصت المادة الثامنة من إتفاقية إمتيازات حصانات الأمم المتحدة التى أقرتها الجمعية العامة فى ١٣ فبراير سنة ١٩٤٦ فى فقرتها الأولى على أنه « ليس ما يمنع هيئة الأمم المتحدة من إصدار تذاكر مرور لموظفيها ، وعلى سلطات الدول الأعضاء أن تعترف بهذه

= جمركية معينة وتسهيلات أخرى . ونصت المادة (٢٠) على أن الأمين العام والأمناء المساعدين يتمتعون بالاضافة إلى الحصانات والامتيازات السابق ذكرها بالحصانات والامتيازات التى تمنح طبقا للمبادىء المقررة فى القانون الدولى للمبعوثين الدبلوماسيين .

(١) Gonsiorowski, ov.cité. p. 289.

الجوازات وتعتبرها صالحة للتنقل [١] .

٧٨ — تختص بتأديب الموظفين غير الرئيسيين لجنة الموظفين . وقراراتها نهائية ، إلا فى حالة الفصل فيجوز إستئنافها أمام لجنة عليا تتألف من الأمين العام والأمناء المساعدين وعضو من مجلس الجامعة ينتخب لهذا الغرض . وفى هذه الحالة تكون قرارات اللجنة العليا نهائية . أما الموظفون الرئيسيون فتختص بتأديبهم اللجنة العليا المشار إليها ، ولا تكون قراراتها نهائية إلا بعد موافقة مجلس الجامعة عليها . وللامين العام أن يوقع على الموظفين من كل الدرجات جزاءات معينة .

٧٩ — تتكون الأمانة العامة من الإدارات التالية :

(١) الإدارة السياسية .

(٢) إدارة الشئون الإقتصادية .

(٣) إدارة الشئون الثقافية .

(٤) إدارة الشئون الإجتماعية والصحية .

(٥) إدارة الشئون القانونية .

وتقوم هذه الإدارات بدراسة الشئون الواقعة فى دائرة إختصاصها وتحضير التقارير اللازمة لرفعها إلى الأمين العام وتحضير الأبحاث لمساعدة اللجان الدائمة على القيام بأعمالها . وتقوم كل إدارة بسكرتارية اللجنة المقابلة لها ، كما تعنى بتنفيذ قرارات المجلس كل فيما يخصه .

وهناك إدارة للصحافة والنشر . ومهمتها إيقاف الرأى العام العربى على حقائق

---

(١) أخذ بهذا المبدأ فى (مشروع اتفاقية امتيازات وحصانات الجامعة العربية) ، فقضت المادة ٢٥ منه بأنه يجوز للأمانة العامة أن تمنح موظفيها تذاكر مرور « كمستند صالح لسفر حامله تعترف به وتقبله الدول الأعضاء »

الأمور المتعلقة بالجامعة ، وتوجيهه نحو الغايات التى تستهدفها ، وتنوير الرأى العام العالمى عن حقيقة هذه الأهداف ومقاومة الدعايات الضارة .

وهناك إدارات للسكرتارية والقسم المالى والمحفوظات والمكتبة ويشرف عليها مدير الادارة العامة .

وتتألف كل ادارة من مدير ووكيل إدارة ورؤساء شعب ومن عدد كاف من الموظفين يحدد فى الميزانية .

٨٠ — قد يبدو لأول وهلة أن الدور الذى تقوم به الأمانة العامة ضئيل لا يؤبه به ، على اعتبار أنها ليست إلا أداة تحضيرية وتنفيذية فقط ، وأن ليس لها ، فيما عدا ما يتعلق بسير العمل فى فروعها المختلفة ، سلطة إتخاذ قرارات . ولكن ينبغى ألا يغرب عن بالنا أن قيمة القرارات تتوقف ، إلى حد كبير ، على قيمة العمل التحضيرى . وكثيراً ما يكتفى المجلس بالموافقة على الإقتراحات التى تقدمها الأمانة العامة ، بحيث يمكن أن ينظر إلى الأمانة العامة من الوجهة الواقعية بأنها إلى حد ما أداة إتخاذ قرارات. ولا يقل الدور الذى تلعبه الأمانة العامة فى تنفيذ قرارات المجلس عن دورها فى تحضيرها ، لأن الأسلوب الذى تتبعه لتنفيذ القرارات التى يصدرها المجلس من الأهمية بمكان لضمان النجاح والوصول إلى الهدف الذى يرمى اليه المجلس . يضاف إلى ذلك أن الأمانة العامة ، على خلاف المجلس ، دائمة . وهذا يهيئها لان تكون مركزا تتجمع فيه المعلومات والمستندات ، وهما شرطان لا غنى عنهما عند النظر فى تنسيق سياسة الدول الاعضاء ، ووضع خطط التعاون بين هذه الدول فى مختلف النواحى . ومن وجهة النظر هذه فإن الامانة العامة تقوم بخدمات جسيمة فى سبيل تحقيق أهداف الجامعة .

الفصل الثالث

اختصاصات الجامعة والدول الاعضاء

٨١ — تمهيد : بحثنا فى الفصل الأول عن أغراض الجامعة ومراميها . ثم انتقلنا فى الفصل الثانى إلى وصف تنظيمها وسير العمل فيها . ورأينا أن المجلس هو الذى كلف بمهمة القيام على تحقيق أغراض الجامعة . وللوصول إلى ذلك لا يكفى أن يكون المجلس أداة مشاورات فقط ، بل يجب أن يزود بالإختصاصات اللازمة لتمكينه من القيام بدوره والنهوض بالعبء الملقى على عاتقه ، ولبحث هذه الإختصاصات عقدنا المبحث الأول فى هذا الفصل .

وإذ كانت الدول الأعضاء تساهم فى تكوين إرادة الجامعة ، عند مباشرة هذه الاختصاصات ، بل أن هذه المساهمة هى الشرط اللازم لقيام الإتحاد ، فقد أفردنا المبحث الثانى لإظهار المدى الذى تساهم به هذه الدول الأعضاء فى تكوين إرادة الجامعة .

ولم يكن ثمة بد بعد أن درسنا كيفية تكوين إرادة الجامعة وإختصاصاتها ومدى مساهمة الدول الأعضاء فيها ، من أن نلقى نظرة على الوضع القانونى للدول الأعضاء لمعرفة الإختصاصات التى احتفظت لنفسها بها ولم تعهد بها إلى الجامعة ، ولبيان الإلتزامات التى فرضها الميثاق عليها. وقد خصصنا لهذا الموضوع المبحث الثالث والأخير من هذا الفصل .

المبحث الاول

اختصاصات الجامعة

٨٢ — تمهيد: خول الميثاق المجلس — كمبدأ عام — سلطة إتخاذ قرارات ملزمة للدول الأعضاء . كما أنه نظم سلطة المجلس فى أحوال معينة مهمة . وقد إقتضى تباين أغراض الجامعة وجود تباين فى طبيعة القرارات وقوتها الإلزامية . فالى جانب سلطة المجلس فى إتخاذ قرارات ، نجده مختصا بإصدار توصيات ورغبات لا أثر قانونى لها . ومنها على وجه الخصوص إختصاص المجلس فى شؤون التشريع . ولهذا فـ نبدأ بدراسة المادة السابعة التى تقيم المبدأ العام السالف الذكر . ونتناول بعدها الحالات المعينة التى نظم الميثاق فيها سلطة المجلس . ثم نعرض أخيراً لاختصاص المجلس فى إصدار التوصيات . كل ذلك من الوجهتين الشكلية ، ببيان الإجراءات التى يجب أن تتبع لصدور القرار ، والموضوعية بدراسة مدى الأثر الإلزامى لهذه القرارات .

٨٢مكرر — ويحسن بنا قبل أن ندخل فى تفاصيل البحث أن نشير إلى ما ذهب اليه بعض المؤلفين[١] من أن المجلس لا يتمتع بأية سلطة خاصة لإصدار قرارات ، ويبنى رأيه على أن قرارات المجلس يجب أن تصدر كلها بالإجماع . ويذهب إلى أكثر من ذلك فيقول بأن هذه القرارات لا تتمتع بقوتها الإلزامية إزاء الدول الأعضاء إلا بعد إقرارها من سلطاتها . ويخلص من ذلك إلى القول بأن سلطة المجلس تقتصر — شأنه فى ذلك شأن عصبة الأمم — على إصدار توصيات لا قوة إلزامية لها . إذ يكفى أن تستعمل إحدى الدول الأعضاء حقها فى الإعتراض (droit de veto) ليتجرد القرار من كل أثر إلزامى .

---

(١) M. Mouskhély. ov. cité : p. 23.–

٨٣ — أما القول بأن قرارات عصبة الأمم والجامعة العربية لا أثر لها إلا بعد أن تقرها حكومات الدول الأعضاء ، فأمر تترتب عليه نتائج شديدة الخطورة ليس أقلها شأناً إبدال صفة الإتحاد نفسه . فلو صح هذا الرأى لانقلب نظام الإتحاد إلى مجرد ميثاق إستشارى . ولسنا نعرف أحداً ذهب هذا المذهب فى وصفه لعصبة الأمم [١] . وإذا لم ينطبق هذا القول على عصبة الأمم ، فإنه أبعد ما يكون صحة بالنسبة للجامعة العربية. فإن المادة السابعة من الميثاق تنص بصراحة على أن القرار الصادر بالإجماع يلزم جميع الدول الأعضاء . أما القول بأن هذه القرارات لا تلزم الدول إلا بعد موافقتها اللاحقة، فقول يصعب التدليل عليه ، ولم يقم عليه صاحبه حجة ولا برهانا . وهو يناقض بشكل صارخ المادة المشار إليها التى أردفت ، بعد تقريرها القوة الملزمة لهذه القرارات ، أنها « تنفذ » فى كل دولة وفقا لنظمها الاساسية . ولا نجد أى نص يعلق نفاذ القرارات على إقرارها من جانب الدول . فمجلس الجامعة ليس مؤتمراً دوليا فقط . والقرارات التى يتخذها وفق الإجراءات المرسومة هى تصرفات قانونية تنتج مباشرة إلتزامات دولية [٢] .

٨٤ — سلطة إتخاذات قرارات ملزمة بصورة عامة . للمجلس كما رأينا فى البند السابق أن يصدر بالإجماع قرارات تلزم جميع الدول الأعضاء . وقد سبق أن قلنا إن المقصود هو إجماع الدول الأعضاء لا الحاضرين منهم فى الإجتماع [٣] . ويترتب على ذلك أن هذه القرارات لا يمكن أن تتخذ إلا بحضور ممثلى جميع الدول الاعضاء ،

---

(١) G. Scelle Précis de Droit des genls, Paris 1932,p. 494
يسلم الفقهاء بصورة عامة بأن هيئات العصبة كانت تملك سلطة اتخاذ قرارات ملزمة إزاء الدول الاعضاء . وذلك فى الاحوال التى نص عليها فى الميثاق راجع
J. Ray ov. exlité p. 153.
G Scelle, ov cité p 495.
G. Eles, Le principe de l'Unanimité dans la S. D. N, thèse, Paris, 1935 p, 23, p. 34 ets,

(٢) أنظر بند ١١٤ وبند ١١٠

(٣) راجع بند ٤٥

وإلا لما أمكن إنعقاد الإجماع . وبعبارة أخرى فإن تغيب ممثل أية دولة كفيل بأن يشل نشاط المجلس . ولتفادى هذه النتيجة الخطيرة نص فى النظام الداخلى على أن حضور الأغلبية يكفى لصحة إنعقاد المجلس . ولكن الميثاق يقضى بأن مثل هذه القرارات الصادرة بالأغلبية لا تلزم إلا من يقبلها [١] .

٨٥ — وقد وجه بعض الباحثين [٢] النقد إلى هذه القاعدة الأخيرة لانها فى رأيهم تضيق من النطاق الذى حدده الميثاق وأجاز فيه إصدار قرارات نافذة بالاغلبية . ولكننا لا نجد محلا لهذا النقد ، لأن النص المشار اليه لا ينصب فى الحقيقة الا على القرارات التى يشترط فيها الإجماع أصلا لتكون ملزمة لجميع الدول، وتحتاج فى تنفيذها إلى تدخل الدول الأعضاء . ومعنى هذا أنها لا تنطبق على المسائل الواردة على سبيل الحصر ، والتى يكتفى فيها بقرار يصدر بالأغلبية ، لأنها مستثناة من المبدأ العام الوارد فى المادة السابعة بصريح النص ، إذجاء فى صدر المادة ١٨ « فيما عدا الاحوال المنصوص عليها فى هذا الميثاق تصدر القرارات بالأغلبية » ثم عددت المادة شئونا معينة . فالمادة السابعة مستبعدة هنا بحكم النص ، كما أننا لو تأملنا من الجهة الأخرى هذه الشئون لوجدنا أنها تتعلق بوجه عام بالتنظيم الداخلى للجامعة ولا تحتاج فى تنفيذها إلى توسط الدول الأعضاء .

٨٦ — ولهذه القاعدة مزية كبرى [٣] إذ أنها تحتفظ للدول الاعضاء بحرية العمل، من غير أن تشل نشاط المجلس . فمعارضة إحدى هذه الدول لا تمنع المجلس من إتخاذ قرارات بالاكثرية . ولا يكتفى الميثاق بذلك بل يترك الباب مفتوحا لهذه الدولة ، فيما لو أبدلت رأيها ، لتقوم بتنفيذ القرار الذى سبق لها أن إمتنعت عن الموافقة عليه .

---

(١) م ٧
(٢) الاستاذ سامى بك جنينة ، المرجع المشار اليه آنفا ص ٦
(٣) M, MousKhély, ov. cité, p. 18-19,

وهذه القاعدة ليست مستحدثة ، فقد جرت عليها مؤتمرات الجامعة الامريكية [١]

٨٧ — يخلص من ذلك أن للمجلس أن يصدر قراراته إما بالإجماع أو بالاغلبية . وقراراته فى الحالة الاخيرة لاتلزم إلا من يقبلها ، بما يتضمن إعادة تقرير مبدأ الإجماع الذى لا يعنى شيئا إلا أن الأقليـة لا تتقيد بقرار الأغلبية [٢] . وهذا المبدأ خطير فى نتائجه إذ أن من شأنه أن يهـدد بشل نشاط الجامعة ، لا سيما فى الأحوال التى تظهر فيها إحدى الدول الأعضاء نيـة سيئة أو حيث تقتضى الظروف عملا سريعا حازماً . حقاً أن الميثاق بنصه على إمكان صدور قرارات بالأغلبية قد قطع الطريق على الدولة المعارضة وحرمها حق الأعتراض ، أى حق تجريد القرار من أثره باعتراضها ، وبذلك حال دون تقديم الصالح الخاص على العام . ولـكننا لانزال بعيدين عن مرحلة تقديم الصالح العام على الخاص ، التى لا تتحقق إلا بانصياع الأقليـة لرأى الأغلبية . والتاريخ يدلنا على أن مبـدأ الأجماع كان يعرقل دائمـا أعمال الإتحادات الدولية مهما خلصت النيات ، ويمكن أن نشير على سبيل المثال الى (جمهوريات الأراضى المنخفضة المتحدة) حيث قضت ضرورات الحياة وضغط الحوادث بتخطى مبدأ الإجماع ، وإن لم يكن قاعدة عامة ، حتى فى الأحوال المحصورة التى كان يجب إعماله فيها [٣] وهذه الإعتبارات تفسر لنا الرأى الذى يذهب اليه Sir Fisher Williams إذ يقول « إن جماعة ما أو منظمة من المنظمات لا توفق الى وسيلة غير الإجماع للتعبير عن إرادتها لهى جماعة أو منظمة مهددة بخطر الفناء [٤] » .

٨٨ — ومع تسليمنا بهذه الإعتبارات ، فلا يجب أن ننسى أن المبدأ مستمد من طبيعة كيان الجامعـة . فهى إتحاد دول متساوية قانونا ، وذات سيادة . فلا تريد أن

---

(١) J. M. J. yeepes, La conférence de Lima et le progrés du Droit International, Revue Générale du Droit Int. 1939 p. 539

(٢) G, Scelle ov. cité p. 462

(٣) G. Eles, ov. cité p. 209,

(٤) loc, citée par G. Eles p, 2

ترتبط إلا بقبول ممثليها . واختصاصات الجامعة مصدرها الرضا التام والإتفاق . والإجماع إذا توافر من شأنه أن يزيد فى فعالية الهيئة الدولية، لأن القرارات الصادرة فى هذه الأحوال تعبر عن توافق إرادات حرة متساوية. ولهذا فإنه من الخير أن تستمر المناقشات إلى أن ينعقد الإجماع على حل وسط بدلا من إصدار قرارات تنظر اليها بعض الدول نظرة عدم الرضا والسخط وينقصها النفوذ والقوة الكافية لأنها تفتقر الى سند سياسى كاف . والملاحظ فعلا أن الإجماع يتحقق دائما تحت مؤثرات عديدة ، ليس أقلها شأناً قوة الرأى العام العربى ، ورغبة الحكومات فى توطيد مركزها الداخلى . وقد صدرت حتى الآن كل قرارات الجامعة بالاجماع . ومما ييسر ذلك قلة عدد الدول أعضاء الجامعة ووحدة مصالحها المشتركة .

٨٩ — ويعيب هذا الحل أن الرغبة فى الوصول إلى اتفاق إجماعى كثيرا ما تتطلب السعى وراء حلول وسط ، وهذه كثيرا ما تنال من دقة القرارات وقوتها ، لأن الوصول إليها يقتضى التوفيق بين المصالح المتعارضة والأهواء المتباينة ، وكثيراً ما تخرج الصيغة النهائية من هذه المفاوضات ضعيفة هزيلة ، وقد أفرغت من بعض جوهرها. وكم من مرة إنتهت فيها قرارات عصبة الأمم إلى عبارات جوفاء لا روح فيها ولا حياة ![1] وميثاق الجامعة نفسه يحمل فى جوانبه أكثر من دليل على صحة هذه الملاحظات كما سنرى فيما بعد .

٩٠ — سلطة المجلس فى الأحوال المنصوص عليها فى الميثاق .

(أ) التنظيم الداخلى — يقوم المجلس بشئون التنظيم الداخلى للجامعة . فيعين الأمين العام بأكثرية ثلثى دول الجامعة [2] ويضع اللائحة الداخلية للمجلس واللجان والأمانة العامة . وينظر فى شئون الموظفين ويقرر فض أدوار إجتماعه ، وتصدر

(١) M. Bourquin, Vers une nouvelle S. D. N. Neufchâtel, 1945, p. 47.

(٢) م ١٢ ميثاق

قراراته فى هذه الشئون بأغلبية الاراء [١] وهى نافذة وملزمة لجميع الدول الأعضاء .

(ب) الإختصاص المالى — يقر المجلس ميزانية الجامعة بأغلبية الآراء [٢] ويحدد نصيب كل دولة من دول الجامعة فى النفقات . وهذان القراران يكشفان عن التزام الدول الأعضاء بالمساهمة فى مصاريف الجامعة . وهما يتضمنان شيئا أكثر من مجرد إعمال إلتزام سابق بالمساهمة فيها. فإن الإلتزام غير المحدد بالمساهمة فى المصاريف لا يصبح دينا محددا إلا بعد صدور قرار المجلس بتحديد النصيب الذى تساهم به كل دولة عضو .

(ح) التحكيم — إذا نشب خلاف بين الدول الأعضاء ، ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفضه ، كان قراره نافذا وملزما . ويصدر القرار فى هذه الحالة بالأغلبية [٣]

٩١ — قرارات تستهدف إثبات وقائع معينة

(ا) القرار المتعلق بانضمام دولة إلى الجامعة : لكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة . فاذا رغبت فى الإنضمام قدمت طلبا بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ، ويعرض على المجلس فى أول إجتماع يعقد بعد تقديم الطلب [٤] . وقرار المجلس الصادر بقبول دولة ما عضوا فى الجامعة يستلزم توافر شرطين فى الدولة الطالبة : العروبة والإستقلال . ويتمتع المجلس بسلطة تقديرية تامة فى شأن الضوابط التى يراها مناسبة للتحقق من عروبة الدولة واستقلالها . ولكن ثبوت هاتين الصفتين يرتب عليه إلتزاما بقبول طلبها ، لأن لها الحق فى الإنضمام

---

(١) م ١٦ ميثاق

(٢) م ١٦ ميثاق

(٣) م ٥ ميثاق

(٤) م ١ ف ٢ ميثاق

بحكم الميثاق . والقرار الصادر فى هذا الصدد يترتب عليه أثران : أولها ، إعتبار الدولة الطالبة عضوا فى الجامعة بما يحملها هذا الوصف من إلتزامات وما يكسبها من حقوق ، وثانيهما الإعتراف بها دولة مستقلة ذات سيادة إعترافا جماعياً . ويجب أن يصدر القرار بالإجماع لأنه يرتب على جميع الدول الأعضاء تحمل الإلتزامات التى ينص عليها الميثاق لمصلحة الدولة المنضمة .

(ب) القرار المتعلق بطرد دولة من الجامعة : لمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجباتها كعضو فى الجامعة منفصلة عنها [١] . ولإمكان إصدار هذا القرار يجب أن يثبت أولا أن هذه الدولة لا تقوم بواجباتها المفروضة عليها فى الميثاق . ولكن مجرد ثبوت ذلك لا يؤدى إلى إعتبارها منفصلة ، بل للمجلس السلطة التقديرية فى تقرير ذلك من عدمه (وهذا واضح فى أن النص يستعمل كلمة و لمجلس . . . ، واللام تفيد الجواز لا الإلزام) . ويصدر قرار الطرد بإجماع الدول الأعضاء عدا الدولة المطرودة [٢] . وقرار الطرد ينتج أثرا مباشرا هو سقوط كافة إلتزامات الدولة المطرودة وحقوقها التى تتحملها أو تتمتع بها بوصفها عضوا فى الجامعة ، وهو يعفى فى نفس الوقت الدول الأخرى من إلتزاماتها كما ينهى حقوقها إزاء الدولة المطرودة .

(ح) القرار المتعلق بدفع الاعتداء — إذا وقع إعتداء [٣] من دولة على أخرى من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالإعتداء أن تطلب دعوة المجلس إلى الإنعقاد فورا . ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء بقرار يصدر بالإجماع . وإذا كان الأعتداء من إحدى دول الجامعة لا يدخل

---

(١) و (٢) م ١٨ ب م ميثاق

(٣) أنظر فى حق المجلس فى إثبات وقوع الاعتداء بند ٢١١ وما بعده .

فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية [١] . ويلاحظ أن النص لم يذكر أن المجلس (يشير) — avise — أو (يوصى) — recommande — بالتدابير اللازمة بل حدد بأنه « يقررها » ، ومعنى ذلك أن المجلس عندما يجتمع لا (يقترح) التدابير المشار إليها ، بل يفرضها — impose — . ولولا ذلك لما أمكنه أن ينهض بالعبء الملقى على عاتقه ، فقرار المجلس فى هذا الشأن إذن له أثر قانونى ملزم لا شك فيه .

٩٢ — إختصاصات دستورية — يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل الميثاق [٢] ويلاحظ على هذا النص أنه لم ينص صراحة على أن التعديل من إختصاص المجلس ووجود عبارة « موافقة ثلثى دول الجامعة » قد توحى بأن المقصود هو تقرير الدول التعديل خارج الجامعة فى مؤتمر دولى يعقد خصيصا لهذا الغرض، على مثال الإجراءات المنصوص عليها لإعادة النظر فى ميثاق الأمم المتحدة [٣] . ولكن يلاحظ أن الميثاق كثيراً ما يستعمل هذا التعبير ويقصد به ممثلى الدول فى المجلس [٤] . كما أن ذكر تنظيم علاقات الجامعة بالهيئات الدولية بين أغراض التعديل قرينة على أن المجلس هو الذى يتولى التعديل ، لأن المادة الثالثة من الميثاق تجعل هذا التنظيم من مهمة المجلس نفسه ، والفقرة الثانية من م (١٩) تدل دلالة قاطعة على صحة هذا الإستدلال إذ تقضى بأنه لا يبت فى التعديل إلا فى دور الإنعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب . والمفهوم قطعا من ذلك أن الأمر يعود للمجلس .

٩٣ — وقرار التعديل لا يحتاج لنفاذه إلى إجراءات التصديق ، كما كان الحال فى عصبة الأمم ، وكما هو الحال فى هيئة الأمم المتحدة [٥] ؛ بل يعتبر ملزما بمجرد صدوره.

---

(١) م ٦ ميثاق

(٢) م ١٩ ميثاق

(٣) م ١٠٩ ميثاق هيئة الأمم المتحدة

(٤) أنظر مثلا م ١٢ و ١٨

(٥) م ١٠٨ ميثاق الأمم المتحدة

فقرار المجلس في هذا الشأن قرار ينتج كل آثاره القانونية ، بينما لا يعدو قرار الجمعية العمومية للأمم المتحدة أن يكون توصية، للدول الأعضاء أن تأخذها أو ترفضها . صحيح أن للدولة التي لا تريد أن تتحمل زيادة إلتزاماتها كعضو في الجامعة أن تنسحب منها عند تنفيذ التعديل[1] . ولكن هذا لا ينفي أن قرار التعديل يباشر ضغطاً في الواقع شديد الخطورة على الدولة الراغبة عنه . فإن قوة الرأى العام العربي تضطرها إلى عدم إتخاذ قرار بالإنسحاب إلا بعد التروى الشديد[2] . كما أن عليها أن توازن بين ما تفقده من مزايا من جراء إنسحابها وعبء الإلتزامات الجديدة . ويرجح — إلا في الحالات القصوى حين ترى أنه يتعذر عليها القبول — أن تضطر إلى التسليم بالأمر الواقع . ومن الوجهة السياسية فإنها تصبح بمجرد صدور القرار بين أمرين لا ثالث لهما : القبول أو الإنسحاب . والخلاصة أن القرار الصادر بأغلبية الثلثين يلزم جميع الدول إذا شاءت الإستمرار في عضوية الجامعة .

٩٤ — الإختصاص التشريعي — رأينا أن اللجان الدائمة تقوم بوضع قواعد التعاون ومداه ، وتصوغها في شكل مشروعات اتفاقات . وقد يتبادر إلى الذهن أن موافقة المجلس عليها بالإجماع تجعل الدول الأعضاء ملزمة بتنفيذها ، كل في بلدها وفقا للمادة السابعة من الميثاق . ومقتضى ذلك الإعتراف للمجلس بسلطة تشريعية عامة (Active) ، إذ ليس ما يمنع من تخويل السلطة المركزية هذا الإختصاص ، لأنه لا يتجافى مع طبيعة الإتحادات الدولية . وحسبنا أن نشير هنا إلى ميثاق الإتحاد الألماني لسنة ١٨١٥ الذي كثيرا ما يتحدث عن القوانين الأساسية و القوانين العادية الإتحادية[3] .

---

(١) م ١٩ ميثاق

(٢) «Au delà de la légalité formelle, il ya les impondérables. Personne ne peut les négliger » Bourquin, ov. cité. p.45

(٣) Manuel, ov. cité, p. 140

ولكن المادة الرابعة من الميثاق قاطعة فى عدم إمكان ذلك . فهى تقضى بعرض مشروعات الاتفاقات على المجلس « للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة» والنظر فيها لا يفهم منه إصدار قرار ذى قوة ملزمة فيها . وهذا واضح فى أن المجلس ينظرها « تمهيداً » لعرضها على الدول الأعضاء . فلا يمكن أن يرتدى عمله أكثر من طابع التحضير والإعداد . واختصاص المجلس فيها يقتصر على إصدار توصيات لا تنتج إلتزامات قانونية ، بل قواعد لها قوة أدبية وسياسية فقط . وهذا إختصاص يتفق والدور الذى كانت تقوم به عصبة الأمم قبلا ؛ وتقوم به هيئة الأمم المتحدة ، إذ يقتصر إختصاصها على إقرار مشروعات إتفاقات ، مع توصية الدول الأعضاء بأن تأخذبها.(١) ولهذه مطلق الحرية فى فعل ذلك أو الإمتناع عنه .

٩٥ — والإجراءات المتبعة فى هذا الشأن تقضى بأن يمر المشروع فى مراحل ثلاث: فيتناقش المجلس فى المشروع المقدم اليه من اللجنة ، ويقر نصه النهائى بالإجماع ، ثم يوقع المشروع مندوبون يعينون لهذا الغرض ، ويزودون بوثائق التفويض اللازمة . ويرسل بعد ذلك الى الدول للتصديق عليه . وإننا نعترف بعجزنا عن فهم الحكمة فى هذا التعقيد الذى لا مسوغ له من القانون الدولى ، ولا مبرر من الوجهة العملية . لا مسوغ له من القانون الدولى ، لأن أعضاء مجلس الجامعة يمثلون حكوماتهم ، ويزودون بوثائق تفويض تمكنهم من القيام بكل الإختصاصات التى تخولهم إياها هذه الصفة فى حدود الميثاق . والميثاق قد نص على التعاون فى هذه الشئون وعقد إتفاقات فيها . وإقرار المجلس المشروع فيه كل الغناء عن توقيع مندوبين يعينون لهذا الغرض ، لا سيما وأن ممثلى الحكومات فى المجلس يتلقون تعليمات من حكوماتهم ، وفى وسعهم الإسترشاد بتوجيهاتها خلال مناقشة المشروع . وليس فى ذلك أى تعريض لسيادة الدول الأعضاء الى الخطر بإلزامها بتنفيذ مشروعات لا توافق عليها ولا ترضى بها ، لأن هذه الدول لن تلزم بالمعاهدة الا بعد التصديق عليها ، وهى غير ملزمة بالقيام

---

(١) أنظر م ٦٢ ف ٣ وم ١٣ ف ١ من ميثاق الأمم المتحدة

بإجراءاته [١] . وقرار المجلس فى هذا الشأن لايعدو كما رأينا أن يكون توصية لاقيمة قانونيـة لها . ولا مبرر من الوجهة العملية ، لأنه يؤخر نفاذ المعاهدة مدة كبـيرة من الزمن . وحسبنا أن نذكر أن المجلس أقر مشروع المعاهدة الثقافية فى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٤٥ ، فلم يتم توقيعه حتى الآن (١ نوفمبر سنة ١٩٤٦) إلا من أربع من الدول الأعضاء السبع [٢] .

٩٦ — والإعتبارات التى أبديناها تدعونا الى القول بضرورة الإقلاع فى المستقبل عن العمل بهذه الإجراءات الطويلة ، قبل أن يستقر العرف عليها وتعتبر واجبة الاتباع. وإن نظرة إلى الإجراءات المتبعة فى مؤتمرات الجامعة الأمريكية تكفى لإقناعنا بتقدمها على تلك المأخوذ بها فى الجامعة العربيـة . فممثلو الدول الأمريكية فى المؤتمر يوقعون المشروع بعد إقراره . ثم يعرض مباشرة على الدول لاستيفاء إجراءات التصديق ، [٣] من غير تدخل مندوبين معينين لغرض التوقيع . والحقيقة أن هـذه الإجراءات هى الإجراءات التقليدية التى أخذت بها عصبة الأمم فى بداية عهدها [٤] . وهى لاتجارى التطور الأخير فى العرف الدولى بشأن عقـد المعاهدات . فمشروعات المعاهدات التى تحضرها هيئات دولية وتقرها يمكن أن تعرض مباشرة على الدول للإنضمام (adhésion)

---

(١) G. Basdevant, Conclusion et rédaction des traités, Receueil des Cours 1926, t. 15. p. 587. et Fauchille, Traité de Droit Int., t,l, 3ème Partie, Paris, 1926, p. 317 - 319

(٢) وقعته سوريا (٢٢ أكتوبر سنة ١٩٤٦) ولبنان (٣٠ أكتوبر ١٩٤٦) والعراق (٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦) ومصر (٢٠ مايو سنة ١٩٤٧) . وقد أصبحت المعاهدة نافذة بين هذه الدول . وفقاً للمادة الثامنة عشر منها

(٣) Ch. Fenwick, The Inter-American Regional system, American Political Science Revew. june 1945, p. 496.

(٤) G.Basdevant, ov. cité. p. 98 et G. Scelle, ov. cité p. 498.

وإنضمام الدولة ينطوى فى ذاته على معنى التصديق [١]

٩٧ — لم ينظم الميثاق إجراءات التصويت على مشروعات المعاهدات التى يقرها المجلس . وقد يبدو أن المبدأ الذى تفرضه المادة السابعةمن الميثاق عام واجب التطبيق، بصرف النظر عن طبيعة القرارات التى يصدرها المجلس . فالنص لا يشير إلا إلى (القرارات) ، مما يدعو إلى الظن أن واضعى الميثاق أرادوا أن يتوافر الإجماع فى كل ما يصدر عن المجلس ، بصرف النظر عن أثره الالزامى ، وهذا ما جرى عليه العمل فعلا . ولكن القرارات فى لغة القانون تنطوى على معنى خاص [٢] ، فهى تلك التصرفات التى تنتج أثراً قانونيامستقلا عن إرادة الآخرين . ولايمكن الإحتجاج هنا بأن إصدار التوصية أو الرغبة يقتضى أن يقرر المجلس ذلك [٣] . إذ أن الاعتراض شكلى وينطوى على مصادرة على المطلوب ، لأنه يفترض مقدما أن أى تصرف ،ولو لم ينتج أثرا قانونيا (كالرغبة) ، هو قرار ، مع أن هذا هو موضوع البحث .

---

(١) أنظر مثلا إتفاقية إمتيازات وحصانات هيئة الأمم المتحدة . ويلاحظ وجود إتجاه إلى الأخذ بالإجراء الأخير فى عقد المعاهدات فى الجامعة العربية . فقد جاء فى المادة (٣١) من مشروع إتفاقية إمتيازات وحصانات الجامعة العربية بأن المجلس يعرض الإتفاقية (بعد إقرارها) على الدول الأعضاء للإنضمام إليها . ونصت المادة (٣٢) بأن الإنضمام يتم بإيداع وثيقة لدى الأمانة العامة وتصبح الإتفاقية نافذة بالنسبة لكل دولة إعتبارا من تاريخ إيداع تلك الدولة وثيقة إنضمامها .

(٢) يلاحظ أن فى اللغة الفرنسية تعبيرين مختلفين ، فهناك (resolution) وتقابل كلمة قرار بمعناه الواسع بصرف النظر عن أثره الالزامى ، وهناك (Decision) وتقابل القرار بمعناه الضيق كما حددناه ، ولا نجد مثل هذه التفرقة فى اللغة العربية . وقد استعملنا هنا كلمة (تصرفات) ترجمة للتعبيرين الفرنسيين (manifestation de volonté) و (rèsolution) وكلمة (قرار) مقابل (Decision) .

(٣) Sir Fisher williams : « The utterance of a voeu is the result of a decision to make the utterance» cité par G.Eles, ov.cite. p 85.

٩٨ — ويبدو لنا أن الميثاق نفسه يسلم ضمنا بهذه التفرقة بين القرارات وغيرها من التصرفات التى لا تنتج أثرا قانونيا مباشرا ، لأنه يربط بين القرارات التى تصدر من المجلس وأثرها الالزامى [1] ، بحيث يمكن القول ، عن طريق مفهوم المخالفة ، بأن التصرفات التى لا تنتج أثرا قانونيا ملزما لا يمكن إعتبارها قرارات فى حدود المادة السابعة . وعلى أساس هذه التفرقة إستقر العرف فى عصبة الأمم على الإكتفاء بالأغلبية عند إصدار توصيات أو رغبات لا أثر إلزامى لها ، رغم سكوت الميثاق عن ذلك ، ورغم المبدأ العام الذى تفرضه المادة الخامسة من ميثاق العصبة وتتطلب الإجماع فى قرارات الجمعية العمومية .

٩٩ — وعلى هذا فإن القرار ، فى حدود المادة السابعة ، هو قرار يصدره المجلس وتترتب عليه نتائج قانونية مباشرة . ومقتضى ذلك أن إتباع مبدأ الإجماع لا يتعلق بالوصف الذى يطلق على تصرفات المجلس سواء سميت قرارات أو توصيات أو غير ذلك ، بل يرتبط بوجود اثار قانونية ملزمة . وفيصل التفرقة بين القرارات التى يجب أن تصدر بالاجماع ، والتوصيات التى يكتفى فيها بالأغلبية هو الأثر الملزم المترتب عليها . وتصرفات المجلس ، وإن تضمنت إلتزامات جديدة تتحملها الدول الأعضاء ، لا ينقلب وصفها إلى قرارات طالما أن ليس لها نتائج قانونية مباشرة ، وأنها لا تلزم الدول الأعضاء إلا بعد موافقتها اللاحقة . وهذا ينطبق بصورة خاصة على مشروعات المعاهدات التى يقرها مجلس الجامعة ، ويعرضها على الدول للتصديق . ويخيل إلينا أنه يمكن إقرار هذه المشروعات بالأغلبية ، لأن الأساس النظرى الذى تقوم عليه التفرقة بين القرارات وغيرها من التوصيات أو الرغبات سليم ومتين ،

---

(١) المادة السابعة . « ما يقرره المجلس بالاجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعة ، وما يقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله . وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية » .

كما أنها تضيق من نطاق مبدأ الإجماع ، من غير أن تمس سيادة الدول الأعضاء بحال من الأحوال ، أو تقيد من حرية عملها فى شىء . إذ أن لها مطلق الحرية فى تصديق المشروع الذى أقره المجلس من عدمه ، وعلى رغبتها وحدها يتوقف إلتزامها بتنفيذه .

١٠٠ — تقضى المادة السابعة من الميثاق بأن قرارات المجلس تنفذ فى كل دولة وفقا لنظمها الأساسية . وهذا المبدأ يتفق مع إتجاه كل الإتحادات الدولية ، التى تضع على عاتق الدول الأعضاء تنفيذ قرارات السلطة المركزية (١) . والقرارات المقصودة هنا هى تلك التى تحتاج الى توسط الدول الأعضاء فى تنفيذها ، ولهذا فقد جرى المجلس فعلا على إحالة بعض قرارته الى الأمانة العامة لاتخاذ الخطوات اللازمة لتنفيذها . والقرارت التى تحتاج إلى توسط الدول تنفذ فيها « وفق نظمها الأساسية » . ومعنى ذلك أن تقوم الحكومة فى الداخل بالاجراءات اللازمة التى تمكنها من تنفيذ قرار المجلس ، كأن تسن تشريعا خاصا لهذا الغرض ، أوتلغى تشريعا قائما . ولا يمكن أن يسمع من الدولة إعتذار عن عدم القيام بتنفيذ قرارات المجلس ، بحجة أن قوانينها الداخلية لا تجيزه . فالقرارات ملزمة بحكم الميثاق ، وفى استطاعة الدولة أن تتحفظ عند التصويت ، وتعلق قبولها على الحصول على موافقة سلطاتها الدستورية . كما أنها تستطيع أن تمتنع عن التصويت أو تعارض فى صدور القرار فى الحدود المرسومة فى الميثاق . ولكن ما أن يصدر القرار ، وفق الاجراءات المطلوبة ، حتى يترتب عليها واجب تنفيذه ، وليس لها أن تتهرب منه . وإذا شاءت أن تتمسك بنظامها القانونى الداخلى ، فليس عليها إلا أن تمتنع عن الدخول فى نظام دولى إتفاقى لا ينسجم مع نظامها . ولكنها لا تستطيع بعد نفاذ النظام الإتفاقى أن تتملص من التزاماتها محتمية وراء نظامها الدستورى .

---

(١) K. Strupp, Règles Générales du Droit de la Paix, Recueil des cours 1934-I-t.47. p 461. et Le Fur, ov. cité. p. 525,

١٠١ — وللمجلس بحكم الميثاق نوع من الرقابة على تنفيذ الدول الأعضاء للمعاهدات التى تبرمها فيما بينها . إذ نص على أن « من مهمة المجلس مراعاة ما تبرمه الدول من إتفاقات فيما بينها فى الشئون المشار اليها فى م ٢ وفى غيرها » . وعبارة « مراعاة » تفيد (الملاحظة) ، وهى دون (الإشراف) . وعبارة « فى غيرها » ينبغى أن تنصرف فى رأينا إلى كل الإتفاقات التى تعقد بين الدول الأعضاء ، سواء توسط المجلس فى عقدها أم لم يتوسط ؛ لأن النص مطلق ، والمطلق يؤخذ على إطلاقه . كما أن فى ذلك فائدة عملية محققة إذ أن ملاحظة المجلس لكل الإتفاقات المبرمة بين الدول الأعضاء تؤدى الى نوع من الرقابة الأدبية هدفها تحقيق الإنسجام فيما بينها وعدم مخالفتها لنصوص الميثاق أو روحه [١]

١٠٢ — نص الميثاق على الجزاء فى حالتين مختلفتين . فى حالة مخالفة المادة الخامسة ، التى تحرم على الدول الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات التى تنشب فيما بينها ، يقرر المجلس التدابير التى تتخذ لرد الإعتداء . وعموم النص يفيد إمكان القيام بالتنفيذ العسكرى ضد الدولة المعتدية [٢] . وقد نص ميثاق هيئة الأمم المتحدة أيضاً على إمكان توجيه الجزاء العسكرى ضد إحدى الدول الأعضاء ، ولكنه ، على خلاف ميثاق الجامعة ، نص على أن تدابير مجلس الأمن تمر فى مرحلتين ، فيقرر مجلس الأمن بادىء الأمر قطع العلاقات الإقتصادية ووقف المواصلات وقطع العلاقات الدبلوماسية مع الدولة المعتدية [٣] . ولا تستعمل القوات المسلحة إلا إذا رأى المجلس أن هذه الإجراءات لا تفى بالغرض أو ثبت بعد تطبيقها أنها لم تف به [٤] . وتقرير الجزاء أمر درجت عليه أغلب الإتحادات الاستقلالية [٥] . ويلاحظ أن الجزاء المسلح يقتصر على حالة

---

(١) أنظر بند ١٢٣ وما بعده

(٢) أنظر بند ٢١٥

(٣) م ٤١ من ميثاق الأمم المتحدة

(٤) م ٤٢ من ميثاق الامم المتحدة

(٥) Le Fur ov. cité. p. 502

الإعتداء ، وهى المخالفة الصارخة لأهم مبدأ فى الميثاق . وفى غير هذه الحالة ليس للمجلس إلا أن يقرر طرد الدولة التى لا تقوم بواجباتها المفروضة عليها ، وتنتهك مبادىء الميثاق . ولم يساير الميثاق ميثاق هيئة الأمم المتحدة فى توقيع عقوبة الطرد على مراحل ، ففى المرحلة الأولى تكتفى الجمعية العمومية للأمم المتحدة بتقرير حرمان الدولة العضو من مباشرة حقوق العضوية ومزاياها . ولا تقرر الطرد الا إذا أمعنت فى انتهاك مبادىء الميثاق ، ويصدر قرارها فى الحالتين بناء على توصية من مجلس الأمن (١)

١٠٣ — ومبدأ الطرد فى ذاته — وإن نص عليه فى مواثيق بعض الاتحادات الاستقلالية — (٢) لا يتفق كثيراً وطبيعة الجامعة العربية ، التى يفترض فيها أن تضم جميع الدول العربية المستقلة . وقد أغفلت أغلب الإتحادات الإستقلالية النص عليه ، لأنه سلاح ذو حدين ، ينال بالضرر الدولة المطرودة كما ينال الإتحاد نفسه . وإذا كان نص ميثاق الجامعة قد أقتبس عن ميثاق عصبة الأمم فإن واضعى الميثاق لم يحسنوا الإقتباس للفارق العظيم بين العلاقات الوثيقة التى تربط الشعوب العربية كلها ، والروابط الضعيفة وروح التضامن الناشئة التى تربط بين مجموعة أعضاء الهيئات العالمية . ومهما يكن من أمر فان تاريخ عصبة الأمم أثبت أن الجزاءات من هذا القبيل غير فعالة بالمرة . والجزاء الحقيقى يكمن فى قوة الرأى العام العربى ، ودرجة وعيه ، ومدى الإمكانيات التى تفسح أمامه للتعبير عن إتجاهاته فى الصحافة والإذاعة . كما يكمن فى مصلحة حكومات الدول الأعضاء التى تجعلها تخشى رد الفعل الذى يتركه تصرفها فى موقف بقية الدول الأعضاء .

١٠٤ — ليس الميثاق معاهدة ذات طبيعة إتفاقية Conventionnel يبقى الدول تحت

---

(١) مواد ٥ و٦ ميثاق الامم المتحدة

(٢) Le Fur. ov. cité. p. 5o2

نظام تعاقدى يتجدد بالنسبة لكل قرار يصدره المجلس ، بحيث يمكن أن يقال أن كل قرار هو إتفاق جديد يبرم فيما بين الدول الأعضاء . فالميثاق ، وإن إتخذ شكل المعاهدة ، إلا أنه يخلق قبل كل شىء تنظيماً دوليا جديداً Ordre institutionnel فهو إذن دستور الجامعة ، لأنه ينظم تكوين الهيئات التى تسعى لتحقيق أغراض الجامعة ويحدد إختصاصاتها . وهى تستمد هذه الإختصاصات مباشرة من الميثاق ، وبصورة غير مباشرة من الدول الأعضاء ، عن طريق إستمرارها أعضاء فى الجامعة . وهذه الحقيقة — كون هيئات الجامعة تستمد إختصاصاتها من الميثاق — هى وحدها التى تفسر لنا إمكان ترتيب آثار قانونية على قراراتها ، من غير موافقة لاحقة من الدول الأعضاء[١] .

(١) راجع بند ٨٣ وانظر بند ١٠٥

المبحث الثانى

مساهمة الدول الاعضاء فى تكوين إرادة الجامعة

١٠٥ — إن مساهمة الدول الأعضاء فى تكوين إرادة السلطة المركزية هى الشرط الأساسى فى قيام الإتحاد . والمهم فى كل نظام إتحادى أن تساهم جميع الدول الأعضاء فى هذا الشأن . وتتجلى هذه المساهمة أولا فى تكوين السلطة المركزية . فمجلس الجامعة يتألف من مندوبين يعينون مباشرة من قبل الدول الأعضاء ، ويتلقون تعليماتهم منها . وجدير بنا أن ننظر مليا فى أمر هذه التعليمات وقيمتها القانونية ، لما لاحظناه عند بعض الباحثين من إعطائها دوراً لا يتفق والحقيقة . فقد ذهب الأستاذ Mouskhely إلى أن هذه التعليمات تقيد المندوبين وفقا لنظام التعليمات الملزمة[١] (Mandat Impèratif) ولكن هذا لا يتفق فى شىء مع ذات مقتضيات الاتحاد ، ومن شأنه أن يغير وصف المجلس من مجلس إتحادى إلى مؤتمر دبلوماسى . والحقيقة أن ممثلى الحكومات فى المجلس ، وإن كانوا يعينون من حكوماتهم ، إلا أنهم يستمدون إختصاصاتهم من الميثاق مباشرة وليس من الدول الأعضاء . فالحكومات لها التعيين ، ولكن ليس لها قانونا أن تحدد كيفية قيامهم بعملهم . وتعيينهم ليس إلا عمل شرطى (acte- condition) ليتمكنوا من مباشرة إختصاصاتهم الدولية . ونحن فى الحقيقة إزاء إزدواج وظيفى (dèdoublement fonctionnel) [٢] . فممثلو الحكومات كثيرا ما يجمعون بين صفتين ، صفتهم فى حكومتهم وصفتهم كأعضاء فى المجلس . وبوصفهم يمثلون حكوماتهم ـ الصفة الأولى ـ

---

(١) M.ouskhely, p. 55.

(٢) G' Scelle, ov, cité, P. 43.

فان لهم أن يتلقوا تعليمات منها . ولكن هذه التعليمات لا تقيدهم قانونا [١] من الوجهة الدولية بوصفهم أعضاء فى المجلس ، وتصرفات الممثل صحيحة طالما أنه يعمل فى حدود الميثاق . وإذا كان لهذه التعليمات من أثر فهى تحريك مسئولية الممثل إزاء حكومته فقط . ولا أدل على صحة ما نذهب إليه من أن وثائق التفويض التى تصدر إلى المندوبين تخولهم دائما القيام باختصاصاتهم فى حدود الميثاق . ويلوح لنا أن الأستاذ تأثر فى رأيه بما كان عليه الحال فى الاتحاد الألمانى لسنة ١٨١٥ والاتحاد السويسرى لسنة ١٨٤٨ والولايات المتحدة لسنة ١٧٧٨ حيث كان الممثلون يتلقون تعليمات مباشرة من حكوماتهم [٢] .

١٠٦ — ولكل دولة من الدول صوت واحد . وفى هذا يتحقق مبدأ المساواة بشكل مطلق ، إذ تساهم جميع الدول الأعضاء بنفس القيمة فى قرارات الجامعة . ويتجلى مبدأ المساواة فى اشتراط توافر الإجماع فى القرارات الملزمة ، إذ لا شك فى أن الأكتفاء بالأغلبية لصدور قرار ما يلزم الجميع ينطوى على تغليب إرادة الأكثرية على الأقلية [٣]. وأساس هذا المبدأ أن الدول الاعضاء ذوات سيادة ، والسيادة فى الشئون الخارجية تعنى عدم الخضوع لإرادة دولة أخرى . [٤]. ومعنى ذلك أن الدول الأعضاء تلعب كلها دورا متساويا فى مباشرة سلطات الإتحاد فهى مساواة تامة مطلقة.

١٠٧ — ولكن نظرة نلقيها على الدول الأعضاء كافية لتظهر لنا التفاوت الكبير بينها من حيث عدد السكان والأهمية الإقتصادية والثقافية والقوة العسكرية . وحسبنا أن نشير هنا الى مصر وشرق الأردن مثلا [٥]. هذه الفروق الطبيعية لا يمكن ، بالرغم

---

(١) J. Basdevant ov. cité p, 638, G. Scelle, ov, cité, p, 258 et Le Fur, ov, cité, p, 519.

(٢) Le Fur, ov. cité; p. 553.

(٣) M. Bourquin, ov. cité, p. 31.

(٤) Le Fur, ov. cite p. 449.

(٥) يبلغ عدد سكان مصر / ١٩ / مليونا ، بينما لا يتجاوز عدد سكان المملكة الأردنية نصف مليون ، وتقدر ميزانية المملكة المصرية لسنة ١٩٤٨ / ١٩٤٩ ب (١٢٣) مليون جنيه تقريبا ، بينما لا تتعدى ميزانية المملكة الأردنية (٣) مليون جنيه ، بصرف النظر عن الإعانة التى تتلقاها من بريطانيا العظمى لتغطية نفقات الجيش الأردنى .

من مبدأ المساواة ، إلا أن تترك أثرها فى شئون الجامعة . فهى تتجلى مثلا فى مساهمة الدول الأعضاء فى مصروفات الجامعة . فبينما تساهم مصر ٤٢٪ منها نجد أن حصة شرق الأردن لا تتجاوز ٣٪ من مجموع المصروفات . وتتجلى هذه الفروق من ناحية أخرى . فإنه فى حالة وقوع إعتداء على إحدى الدول الاعضاء ، فلن تكون مساهمتها فى دفع الإعتداء متساوية . ولهذا فإن الدول التى يقع على عاتقها القيام بالقسم الأكبر من هذا العبء ، نظرا لإمكانياتها الطبيعية ، تخشى دائما أن تكون أقلية ضد أكثرية من الدول القليلة الشأن ، وتتورط رغم إرادتها فى مشاكل قد تكون فى غنى عنها

١٠٨ — وهذا التناقض بين الحقائق الواقعة والإعتبارات القانونية هو الذى يفسر لنا الى حد كبير إشتراط الإجماع فى قرارات المجلس لتكون نافذة إزاء جميع الدول ، إذ بذلك وحده تطمئن الدول الكبرى الى أنها لن تتقدم بتضحيات لا تستطيع تقديرها مقدما ، وتتوقف على قرار الأغلبية . وضرورة التوفيق بين الإعتبارات القانونية والإعتبارات العملية أدت الى الأخذ فى رابطة الشعوب البريطانية بالتفرقة بين المساواة القانونية ـ المساواة من حيث المركز القانونى بمعنى إنعدام رابطة التبعية وقيام رابطة أساسها الأشتراك الحر ـ والتفاوت الوظيفى ، بمعنى الدور الذى تقوم به كل دولة فى شئون الإتحاد . فالمساواة القانونية — كما يؤكد تقرير بلفور — لا تقتضى المساواة الوظيفية . فمباشرة الإختصاصات يجب أن توزع بين الدول الأعضاء حسب أهميتها الإجتماعية . ويجب أن يكون ثمة تقابل وتوازن بين إلتزاماتها من جهة وإمكانياتها من جهة أخرى . وعلى أساس هذه التفرقة تستمر بريطانيا العظمى فى القيام بدور ممتاز فى الأمبراطورية . ويحبذ Scelle هذه التفرقة ، ويدعو إلى إستبعاد ما يسميه بالمساواة « الآلية الزائفة القائمة على الإعتبارات العاطفية » [١]

---

(١) G. Sceile, ov, cité p. 243,

وقد أخذ بها الى حد ما فى هيئة الأمم المتحدة حيث تحتل الدول العظمى مركزاً ممتازاً فى الشئون المتعلقة بصيانة السلم وحفظ الأمن الدولى . ونجد فى السوابق التاريخية أمثلة على ذلك . فنى الإتحاد السويسرى لسنة ١٨٠٣ كان لكل مقاطعة صوت واحد لا بينما أعطيت كل من المقاطعات الست الكبرى صوتان [١]

١٠٩ — ولا شك فى أن الأخذ بمبدأ المساواة على صورته المطلقة — كما فعل الميثاق — من شأنه أن يعرقل نشاط الجامعة ، كما حصل لعصبة الأمم وأتحاد جمهوريات الأراضى المنخفضة وغيرها من الإتحادات التى أخذت بنفس المبدأ . ولا ريب فى أنه من المصلحة تحديد سلطات كل دولة بقدر إلتزاماتها ، ولكن هذا الحل أيضا يثير أمامنا مشاكل أخرى متعذرة الحل ، وينتهى الى تصنيف الدول تبعا لعدد سكانها وضوابط أخرى تحكمية تختلف باختلاف الشراح . كما أن من شأن هذا الحل أن يثير عند الدول الأعضاء ، لا سيما إذا كانت حديثة العهد بالإستقلال وارتبطت أوضاعها الداخلية بظروف معينة ، شعوراً بالسخط وعدم الرضا ، وتحول بينها وبين التعاون تعاونا صادقا فى العمل المشترك . وتطور العلاقات الدولية يسجل أحتراما أكيداً لمبدأ المساواة ، فجعله ميثاق الأمم المتحدة من جملة مبادئه .

١١٠ — وتساهم الدول الأعضاء — شأنها فى ذلك شأن الدول الأعضاء فى كل الإتحادات الدولية — فى تنفيذ قرارات السلطة المركزية . وإذا كنا قد رأينا أن الأمانة العامة تتولى تنفيذ بعض القرارات ، فإن أغلب هذه القرارات يحتاج فى تنفيذه إلى توسط الدول الأعضاء ، وهذه كلها جعل أمر تنفيذها من شأن الدول الأعضاء وحدها . وحتى فى غير هذه الأحوال ، فإن عدم وجود هيئات متخصصة للجامعة يضطرها إلى احالة تنفيذ كثير من القرارات الأخرى إلى الدول الأعضاء ،

---

(١) Le Fur, ov. cité. p. 151

فحين قرر المجلس فى بلودان وجوب وضع حد للحالة الراهنة فى فلسطين ونقلها إلى وضع ينطبق على أحكام الميثاق ومبادئه ، كاف حكومات الدول الأعضاء بالدخول فى مفاوضات مع إنجلترا ، بوصفها السلطة المنتدبة ، للوصول إلى هذا الغرض . والدول الأعضاء تقوم بطبيعة الحال بتنفيذ هذه القرارات بوصفها فروعا (organes) للجامعة .

ولكن لما كانت رقابة الجامعة على أعضائها ضئيلة جداً — من الوجهتين القانونية والواقعية كما هو الحال فى معظم الإتحادات الدولية[١] — فإن تنفيذ قرارات المجلس يتوقف إلى حد كبير على حسن نية السلطات المحلية المكلفة بالقيام به .

---

(١) Le Fur, ov. cité. p. 525

المبحث الثالث

الوضع القانونى للدول الأعضاء

١١١ — تحتفظ الدول الأعضاء بسيادتها واستقلالها . بل أن من أغراض الجامعة ومراميها دعم هذا الإستقلال وصيانة تلك السيادة . وهى لا تضم إلا الدول العربية المستقلة . وقيام الميثاق بين الدول الأعضاء لا يمس سيادتها فى شىء لأنها عقدته بمحض حريتها واختيارها . هذه القاعدة يؤكدها حكم صادر من محكمة العدل الدولية [١] جاء فيه : « إن القدرة على عقد إلتزامات دولية هى بذاتها من أوصاف السيادة » . فهى السيادة فى العمل . ولكن الميثاق إذا كان لا يمس سيادة الدول الأعضاء فإنه — شأنه شأن كل معاهدة — يحد من حرية عملها ، إذ يرسم لنشاطها طرقا معينة لا تحيد عنها . لأن الميثاق ينص على قواعد معينة تحكم العلاقات بين الدول الأعضاء ، وهذه تحل فى التطبيق بين الدول الأعضاء محل قواعد القانون الدولى العامة ؛ لأن بعض هذه القواعد لا يتفق والأغراض التى ترمى إليها الجامعة . ويحسن بنا قبل أن نتعرض للمدى الذى حلت به قواعد القانون العام الداخلى محل قواعد القانون الدولى أن نبين النتائج المترتبة على سيادة الدول الأعضاء .

١١٢ — تتجلى سيادة الدول الأعضاء بأجلى مظاهرها فى حقها فى الإنسحاب من الجامعة . وهذا الحق تتمتع به عادة كل الدول المتعاهدة . وتلجأ إليه إذا صدر من السلطة المركزية قرار يمس سيادتها أو الحقوق الأساسية المتفرعة عنها [٢] . وقد نص ميثاق الجامعة على هذا الحق صراحة ، وجعله حقاً مطلقا لا قيد عليه ؛ وهو ينسج

---

(١) Arrêt no 1,28 juin 1923, Affaire Wimbledon, cité par Redsolb ov. cité p. 17

(٢) Le Fur ov. cité p. 536

فى هذا الشأن على غرار ميثاق عصبة الأمم [١] . وفى رأينا أنه لم يكن ثمة محل للنص فى الميثاق على حق الإنسحاب ، لا بتقريره ولا بمنعه : لأن الجامعة — كما هو مستفاد من إسمها — وجدت لتضم فى عضويتها جميع الدول العربية . وبهذا وحده يمكن تحقيق الأغراض التى رسمها الميثاق . صحيح أنه ليس من الممكن إرغام دولة ، تحس أن ظروفها الخاصة تقتضى منها الإنسحاب ، على الإستمرار فى التعاون . ولكن عدم النص فى ذاته لا يعنى منع هذا الحق عن الدول الأعضاء [٢] ، وفى تقريره بصراحة فى ميثاق الجامعة شيء من التجافى مع طبيعة الأغراض التى تسعى الى تحقيقها . ونحن نجد أن ميثاق الأمم المتحدة — وقد إشتركت الدول العربية فى وضعه — لم ينص فيه على حق الإنسحاب بصراحة ، إنما اكتفى بالإشارة اليه فى تقرير اللجنة التحضيرية على اعتبار أنه رخصة لا يجوز إستعمالها إلا عند قيام مايسوغها . والواقع من الأمر أن المقصود من إثبات حق الانسحاب فى الميثاق بعث الطمأنينة فى بعض الدول الأعضاء الحديثة العهد بالاستقلال وهى حريصة على إظهار أن إشتراكها فى الجامعة لايمس فى شيء سيادتها وإستقلالها . وإنه لأمر غريب أن تتمسك هذه الدول بمثل هذا النص فى ميثاق الجامعة بينما هى تقبل إغفاله فى ميثاق الأمم المتحدة .

١١٣ — وعلى الدولة الراغبة فى الانسحاب أن تبلغ المجلس عزمها على الإنسحاب قبل تنفيذه بسنة [٣] . وهذا النص مستمد فيما يبدو لنا من ميثاق عصبة الأمم ، إلا أن المدة جعلت سنة بدلا من سنتين . ويلوح لنا أن الدولة التى تبلغ المجلس عزمها على الانسحاب تستمر فى تحمل إلتزاماتها والتمتع بحقوقها كعضو فى الجامعة الى أن تنقضى السنة . والحكمة من وضع هذا القيد الزمنى ألا تتسرع احدى الدول لأسباب طارئة أو نزوات عارضة

---

(١) م ١ ف ٣

(٢) Le Fur, 537

(٣) م ١٨ من الميثاق

بالإنسحاب . فيمكن خلال هذه السنة أن تعدل عن قرارها لمؤثرات مختلفة . وللدولة العضو أن تنسحب فى حالة أخرى من غير التقيد بالمدة المعينة ، وهى حالة تعديل الميثاق . فقد رأينا أن للمجلس ، بقرار يصدر بأغلبية الثلثين وفق إجراءات خاصة ، أن يعدل الميثاق . ومنحت الدول التى لم توافق على تحمل الإلتزامات الجديدة حق الانسحاب عند تنفيذ التعديل [١] . والغرض من هذا النص عدم تغليب إرادة الأكثرية على الأقلية بما يتنافى وسيادتها . ونجد سابقة مماثلة فى إتحاد الدول الأمريكية الجنوبية لسنة ١٨٦١ حيث نص أيضا على إمكان تعديل الميثاق بقرار يصدر بالأغلبية ، وعلى حق الأقلية فى الانسحاب إذا لم تشأ التقيد به [٢] .

١١٤ — ويرتب الأستاذ Mouskhély نتيجة أخرى لمبدأ سيادة الدول الأعضاء هو تمتعها بحق الالغاء . (d. de nullification) وهو حق كل دولة متعاهدة فى تحديد إختصاصها ، وأن تكون كلمتها الفاصلة فى حالة وقوع تنازع إختصاص بينها وبين السلطة المركزية ، بحيث يمكنها أن تمتنع عن التقيد بالقرار الذى تعتبره مخالفا للميثاق وتعلن عدم إلزامه لها . ويدعم الأستاذ رأيه فى القول بأن للدول حق الإنسحاب ، ومن يملك الأكثر يملك الأقل [٣] . ولكننا لانجاريه فى مذهبه هذا . فهو إن صح فى الإتحادات الإستقلالية بصفة عامة ، فلأن قراراتها تصدر عادة بالأغلبية . ولحماية سيادة الدول الأعضاء الأخرى تقرر لها حق الفصل فيما اذا كان القرار الصادر يدخل فى إختصاص السلطة المركزية أم إختصاصها المحلى . أما فى الجامعة العربية فالعكس هو الأصح . فالقرارات الملزمة يجب أن تصدر بالإجماع ، وليس أيسر على الدولة غير الراضية بقرار ما من الإمتناع عن الموافقة عليه فى المجلس وبذلك ينتفى كل أثر له إزاءها . أما الإحتجاج بحق الدول فى الإنسحاب ، فحجة ليس من العسير الرد عليها . صحيح أن للدول

---

(١) انظر بند ٩٣

(٢) Le fur ov. citè, p. 199

(٣) Mouskhély, ov. cité p. 44

أن تنضم إلى الإتحاد ، أو تبقى منعزلة ، أو تنسحب متى شاءت . ولكن عليها، طالما أنها تتمتع بوصف العضوية إحترام الإلتزامات التى أخذتها على عاتقها وتنفيذها بإخلاص وحسن نية . وليس لها الإستناد إلى حقها فى الإنسحاب للتخلص من إلتزاماتها . والقول بغير ذلك يخالف إطلاق المادة السابعة من الميثاق ولا يتفق وكيان الجامعة . أما الحجة التى استمدها من قياس حق الإلغاء على حق الإنسحاب فمسألة فيها نظر ، لأن القياس لا يكون إلا بين أمرين بينهما علاقة وارتباط . والحقيقة أن حق الإلغاء يرجع فى النهاية إلى تحديد من له حق تفسير الميثاق . وحق التفسير إنما يقاس على حق التعديل ، لما بينهما من أوجه التشابه فى نتائجها ، حتى ليدق التميز بينهما فى كثير من الأحيان [١] . وإذا كان المجلس يملك التعديل فله ، من باب أولى ، حق تفسير الميثاق . وبالتالى فليس للدول الأعضاء حق الإلغاء . وفى حالة صدور قرار من المجلس بالإجماع ، فليس لإحدى الدول الأعضاء أن تعلن مخالفته لميثاق الجامعة وعدم إلتزامها به ، وليس أمامها إلا التنفيذ أو مباشرة حق الإنسحاب . ولا شك فى أن الحاجة ماسة إلى إيجاد أداة مختصة تتولى تفسير الميثاق ، ورفع الحرج القائم ، لا سيما وأن الميثاق لم ينظم توزيع الإختصاص بين الجامعة والدول الأعضاء . وقد واجه الميثاق فعلا إحتمال إنشاء محكمة عدل عربية فى المادة (١٩) منه .

والآن ما هى القيود التى فرضها الميثاق على مباشرة الدول الأعضاء لاختصاصاتها الدولية ؟ إن هذه الإختصاصات يمكن إجمالها فى حق الدولة فى عقد المعاهدات ، وحقها فى إرسال وقبول الممثلين الدبلوماسيين ، وحقها فى إعلان الحرب .

١١٥ — حق الدول الأعضاء فى عقد المعاهدات . تتفق المواثيق الإتحادية كلها فى

---

(١) Ray, ov. cité, p. 43

تقييد حق الدول الأعضاء فى عقد المعاهدات بدرجات تتفاوت قوة وضعفاً . ولكنها لا تذهب عادة إلى حد إلغائه تماماً . وفيها كلها تقريبا يحتفظ الأعضاء بحق عقدمعاهدات فيما بينهم تنصب على الشئون الإدارية والإقتصادية أو تتعلق بالعدالة والأعمال ذات المنفعة العامة . وهى تجمع كلها على تحريم عقد المعاهدات الموجهة ضدسلامة الإتحاد أوإحدى الدول الأعضاء — ميثاق الإتحادالسويسرى مثلاأوالإتحادالألمانى لسنة١٨١٥ — وتتولى السلطة المركزية سلطة عقد المعاهدات إما على سبيل الأنفراد ، أو إلى جانب الدول الأعضاء تبعا لمقتضى الحال (١) . وإذا رجعنا إلى ميثاق الجامعة العربية نجد أنه يؤكد حرية الدول الأعضاء فى عقد المعاهدات فيما بينها أو بينها وبين غيرها . ولا نجد نصاً صريحاً يحرم عليها عقدمعاهدة ضارة بدولة عضو أخرى أو بالجامعة نفسها . وقد وجد مثل هذا النص فى بروتوكول الاسكندرية ، إلا أنه حذف عند وضع الميثاق . وقد رتب الأستاذ Mouskhély نتيجة خطيرة على هذا الحذف ، مؤداها أن الدول الأعضاء حرة فى أن تعقد بينها ما تشاء من المعاهدات والمحالفات ، طالما أنها ترى ضرورتها وأن فيها مصلحة لها . كما أن لها أن تعقد مع الدول الأجنبية من المحالفات ما تشاء ، وأن تدخل فى أية منظمة إقليمية تريدها . فطالما أن الميثاق لم يعهد إلى المجلس بحق الإشراف على علاقات الدول الأعضاء الخارجية ، فإن حريتها تامة مطلقة (٢) . هذه النتيجة الخطيرة لا يمكن المرور بها من غير الوقوف عندها وإعمال الفكر فيها ، لأنها لو صحت لترتب عليها هدم كيان الجامعة من أساسه . والحقيقة أن حذف النص من الميثاق لم يكن الغرض منه تأكيد حرية الدول فى عقد معاهدات تضر بسلامة الجامعة أو بأحد أعضائها . فإن الأعمال التحضيرية صريحة فى عدم إمكان عقد معاهدة تنافى أحكام الميثاق . وإذا لم يثبت ذلك فى الميثاق فلأن واضعيه رأوا أن إثبات مثل هذا النص من قبيل تحصيل الحاصل . ويلوح لنا أن وجود النص أو عدمه سيان ، فالحكم

---

(١) Le Fur ov, cité p. 528, et 557

(٢) Mouskhély ov. cité p. 47-48

المترتب عليه قائم لا شك فيه [١] ، لأنه حقيقة أولية مستمدة من طبيعة الأشياء. فالغرض من الجامعة تثبيت العلاقات الوثيقة ، ودعم الروابط بين الدول الأعضاء ، وتوجيه جهودها الى ما فيه خير البلاد العربية . والإلتزامات الدولية يجب أن تنفذ بحسن نية ، ومن الواضح أنه لا يمكن تحقيق الأغراض التى يهدف إليها الميثاق إلا باحترام مصالح الدول الأعضاء الأخرى وعدم عقد أية معاهدة تضر بها .

١١٦ — ولا أدل على صحة الرأى الذى نذهب اليه من أن الميثاق يفرض على جميع الدول الأعضاء واجب إيداع نسخ من جميع المعاهدات والإتفاقات التى عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها [٢] . والغرض من ذلك بطبيعة الحال فرض رقابة غير مباشرة للمجلس تحول دون عقد معاهدات تخالف نصوص الميثاق أو روحه . ولكنها رقابة ضعيفة لا تمنع من قيام الدول الأعضاء إذا شاءت بعقد معاهدات تمس مصالح الجامعة [٣] . ولهذا فإننا نرى ضرورة إدخال تعديل على

---

(١) لم يكن ميثاق (إتحاد جمهوريات الأراضى المنخفضة) يتضمن نصا صريحا يحرم على الدول الأعضاء عقد معاهدة ضارة بالاتحاد أو باحدى الدول الأعضاء الأخرى . ومع ذلك فلم يتردد أحد من الشراح فى القول بأن التحريم قائم ، Le Fur, ov. cité. P. 758

(٢) م ١٧ . أنظر بند ١٢٣ وما بعده

(٣) عقد كل من العراق وشرق الأردن ، بعد إبرام الميثاق ، معاهدة مع تركيا . ويلوح لنا أن هاتين المعاهدتين تنالان بالضرر بعض الدول الأعضاء فى الجامعة من جهة ، كما تنالان الجامعة نفسها ككل من الجهة الأخرى . فالمعاهدة العراقية — التركية تتضمن نصا خطيرا يلحق بسوريا وحقوقها المشروعة أبلغ الضرر وهو يتعلق بدراسة التسهيلات التى يمنحها أحد الطرفين للآخر فى ميناء البصرة وفى الاسكندرونة . وذكر الاسكندرونة مقابل البصرة قد ينطوى على معنى إعتراف العراق بتركية اللواء ، الذى تعتبره سوريا جزءا من أراضيها سلخ منها بغير حق . كما أن فى ارتباط العراق بشرق الأردن بمعاهدة (سنة ١٩٤٧) تنص على وثيق الإتصال العسكرى ، ومعاهدة الصداقة وحسن الجوار بين العراق وتركيا التى تقيم نوعا من الاتصال الوثيق بين البلدين فى النواحى الإقتصادية والسياسية والعسكرية ، نوعا من التطويق لسوريا من جوانب الشمال والشرق والجنوب . =

الميثاق يقيد من حرية الدول فى عقد المعاهدات ، سواء فيما بينها أو بينها وبين الدول الأجنبية ، بحيث لا تستطيع عقد أية معاهدة إلا بعد موافقة مجلس الجامعة على موضوع

= ويخشى أن يؤدى إلى تفاهم لتحقيق مشروع سوريا الكبرى على حساب سوريا ولبنان، عن طريق سكوت تركيا عن تحقيق المشروع مقابل التنازل لها عن لواء الاسكندرونة .

وقد تضمنت المعاهدة العراقية ــ التركية فى بعض ملاحقها نصوصا تميل بالعراق نحو الثقافة التركية ، من تأسيس لجنة للتعاون الثقافى فى البلدين ، وفتح معهد للغة والآداب التركية فى بغداد ، وتعليم اللغة التركية فى مدارس التجارة العراقية ، وتبادل عدد معين من الطلبة فى مدارس الدولة الداخلية مجانا ، والتعاون فى مراقبة الطلبة العراقيين والأتراك فى البلاد الأجنبية . كما تضمن ملحق آخر دراسة تأليف لجان اقتصادية مشتركة تدرس أسس التعاون الإقتصادى بين البلدين ومداه ، وإقامة شبه إتحاد مالى اقتصادى . فالملحق الثقافى يبعد العراق عن الاتجاه العربى القومى ، ولا يتفق بذلك مع أغراض الجامعة ومراميها . كما أن الثانى يضر بالجامعة ، إذ يضم إلى دائرة الاتحاد الاقتصادى الذى تستهدف الجامعة إقامته دولة أجنبية واخطر من هذا كله الآثار الدولية التى قد تترتب على هاتين المعاهدتين . فالإتصال العسكرى والسياسى الوثيق الذى يتم بين العراق وتركيا والمملكة الأردنية بنتيجة عقد هذه المعاهدات الثلاث ، إذا ما نظر إليه على ضوء الجهود التى تبذلها تركيا للتقرب من البلاد العربية ، وإرسال البعثة الملكية الأردنية إلى اليونان ، يبدو لنا وكأنه مرحلة من مراحل تكوين الكتلة الشرقية التى تسعى لتأليفها بعض الدول العظمى لمناهضة ما تسميه « التوسع السوفياتى » . ولعل مشروع سوريا الكبرى نفسه ليس إلا جزءا من هذه الحركة العامة ، ويقصد به سد الفراغ الذى يوجده إستقلال سوريا ولبنان فى منطقة النفوذ الأنجلو ـ أمريكية المتصلة من إستانبول إلى الهند . . .

وتظهر هذه الحقيقة بجلاء فى البيان الذى ألقاه وزير الخارجية العراقية عند مناقشة مجلس الأعيان للمعاهدة فقال : « نحن نعيش فى عصر لا تستطيع الدول الصغيرة أن تحيا فيه أو تقف وحدها ، إن هذه المعاهدة فتح جديد لإحداث إتحاد أو تكتل . . . » كما دعا الملك عبد الله فى بيان نشر فى الصحف التركية إلى تحالف تركيـــا مع البلقان ، وتوجيه هذا التحالف إلى الشرق مع أفغانستان وإيران من ناحية ، وسوريا والعراق من ناحية =

المعاهدة ومداها [١] . وهذه التضحية من جانب الدول الأعضاء حد أدنى لا غنى عنه لحفظ كيان الجامعة وصيانة بقائها . وإذا كانت دول الحلف الصغير قد قبلت بمثل هذا

= أخرى ، بحيث يتألف إتحاد يمتد إلى البصرة وإلى خليج العقبة . (جريدة المصرى ، أول ديسمبر سنة ١٩٤٥) .

ويظهر عدم الإنسجام والتوافق بين هذه المعاهدات ، التى تربط دولتين من دول الجامعة بسياسة معينة لا تتفق مع مصلحة الجامعة ، وميثاق الجامعة من مقابلة الأهداف التى تسعى إليها كل من الجامعة وتركيا . فبينما تعمل الأولى على إستكمال حرية أعضائها وإستقلالهم وتحرير الأقطار العربية غير المستقلة ، وعلى رفع مستوى الحياة عند الأمة العربية ، فإن هم تركيا ينحصر فى إقامة سد منيع فى وجه التوسع السوفياتى المحتمل . ولعل مما يؤيد وجهة نظرنا فى هذا الشأن أن نشير إلى التحفظ الذى وضعته حكومة توفيق السويدى فى العراق على المادة الثالثة من المعاهدة ، التى تنص على تعهد الطرفين بالتشاور فى الشؤون الدولية ذات الصبغة العامة والشؤون ذات الصبغة الاقليمية التى يهمهما أمرها ، وبأن يسدى كل منها إلى الآخر تأييدا وتعاونا كاملين فى السياسة التى سينتهجانها فى حدود ميثاق الأمم المتحدة ، بحيث تحدد مفهومها بأن لا يتعارض مع ميثاق الجامعة ، ولا تفسر فى المستقبل بشكل يعارض أو يخالف الميثاق المذكور . ولكن هذا التحفظ لم يحظ بقبول تركيا ، وتنازلت عنه الحكومة التى تلت وزارة السويدى فى الحكم .

(١) وتبدو أهمية هذا التعديل وضرورته على ضوء الأحداث التى تتمخض عنها العلاقات بين الدول العظمى فى الوقت الحاضر ، وانقسامها إلى معسكرين متنافسين ، وسعى المعسكر الانجلو - أمريكى إلى ضم الدول العربية إلى جانبه . وتنقسم هذه الدول فيما يتصل بسياسة المعاهدات إلى فئتين ، تتألف إحداهما من الدول التى تربطها بريطانيا معاهدات (أنظر بند ٢٥ هـ) ، والأخرى من الدول التى لا تربطها ببريطانيا معاهدات ولا رغبة لها فى الإرتباط بمعاهدة . وقد بدت على الفئة الأولى الرغبة فى نقض المعاهدات القائمة لعدم ملاءمتها للظروف الدولية الراهنة ، والمصالح العربية . وقد جعلت بريطانيا من أهدافها عقد سلسلة من المحالفات الجديدة مع الدول العربية تتمسك فيها بفكرة إنشاء مجلس للدفاع المشترك ، لضمان مصالحها الإستراتيجية فى جميع أنحاء العالم وحماية مواصلاتها مع الامبراطورية ولكن جهودها فشلت . فى عقد معاهدة تحالف جديدة مع مصر ، بسقوط مشروع بيفن - صدقى ، ومع العراق بسقوط مشروع معاهد بورتسموث ، فى ظروف متشابهة . وقد وقعت الحكومة الأردنية أخيرا =

القيد ، فتعهدت بعدم عقد أية معاهدة سياسية أو إتفاق إقتصادى قد يفضى الى نتائج سياسية مهمة إلا بعد موافقة مجلس وزراء خارجيتها [١] ، فاولى بدول الجامعة أن تفعل

= (١٥ مارس سنة ١٩٤٨) معاهدة تنص على إستمرار التحالف بين بريطانيا والمملكة الأردنية ، (م ٣ من المعاهدة) بحيث يترتب على المملكة الأردنية ، فى حالة إشتباك بريطانيا فى حرب مع أية دولة كانت ، أن تبادر فوراً الى مساعدة بريطانيا بقواتها العسكرية ، وتتحول المملكة الأردنية الى قاعدة عسكرية لبريطانيا (م ١ ف ٢ من الملحق) ، ولو لم يكن للمملكة الأردنية أية مصلحة فى هذه الحرب . كما تجعل هذه المعاهدة التحالف مع بريطانيا دائماً إذ تنص المادة السابعة على أن مدة نفاذ المعاهدة عشرون سنة . ويجوز بعد خمس عشرة سنة من تاريخ تنفيذها الدخول فى مفاوضة لتعديلها على أساس ضمان إستمرار التعاون بين الفريقين المتعاقدين فى الدفاع عن مصالحهما المشتركة . كما تقضى بتأليف هيئة إستشارية مشتركة دائمة لتنسيق شؤون الدفاع (م ٢ من الملحق) . وتمنح بريطانيا حق قامة قواعد جوية فى الاقليم الأردنى فى زمن السلم ، وحق المرور للقوات البريطانية عبر الاقليم الأردنى (م ٤ من الملحق) وتقضى بتوحيد التدريب والأسلحة لدى قوات الطرفين (م ٦ من الملحق) . والقيود والالتزامات التى تضمنتها هذه المعاهدة رفضها العراق . كما رفضتها مصر .

ولا شك فى أن الجامعة ستجد نفسها عاجزة عن الإحتفاظ بالتعاون فيما بين الدول الأعضاء فى النواحى السياسية إذا انتحت كل منها فى إلتزاماتها الدولية ناحية لا تتلاءم مع إلتزامات الدول الأخرى أو حريتها فى العمل . وقد دفعت هذه الإعتبارات الحكومة السورية بتاريخ ١٨ فبراير سنة ١٩٤٨ الى تقديم إقتراح الى مجلس الجامعة باتخاذ قرار فى هذا الموضوع هذا نصه : « لا يجوز لدولة من دول الجامعة أن تدخل فى مفاوضات مع دولة أجنبية تستهدف قبولها التزامات سياسية أو عسكرية أو اقتصادية مالية الا بعد إعلام الجامعة رسميا برغبتها هذه . وليس لها أن توقع اتفاقية من هذا النوع إلا بعد أن يقرر مجلس الجامعة أن الالتزامات التى تحويها الاتفاقية لا تتعارض مع مصالح الجامعة أو مصالح أحد أعضائها » .

وإصدار مثل هذا القرار يقتضى إتباع الإجراءات المرسومة لتعديل الميثاق . لأنه يتضمن قيودا على حق الدول فى عقد المعاهدات لم ينص عليها فى الميثاق . وقد قررت اللجنة السياسية إحالته على حكومات الدول الأعضاء لدرسه وإبداء ملاحظاتها عليه تمهيدا لعرضه على مجلس الجامعة فى دورته القادمة (دورة مارس سنة ١٩٤٨) .

(١) م ٦ من ميثاق تنظيم الحلف الصغير الموقع فى ١٦ فبراير سنة ١٩٣٣ أنظر النص الكامل فى Revue Générale De Droit International Public, 1934, p. 399.

ذلك ، لما بينها من روابط وثيقة لا انفصام لها لأنها تقوم على روابط إجتماعية طبيعية .

١١٧ — وقد كان يحسن بواضعى الميثاق النص على تغليب إلتزامات الميثاق على غيرها من الإلتزامات الدولية فى حالة التعارض ، كما فعل عهد عصبة الأمم[١] وميثاق هيئة الأمم المتحدة[٢] لتكون سياسة الجامعة العربية ، فعالة غير مقيدة إلا بمصالح العرب . ولكن الظروف السياسية التى تحيط ببعض الدول العربية ، وإرتباطها ببعض الدول الأجنبية بمعاهدات سياسية وعسكرية تفرض عليها التزامات معينة[٣] ، قضت بإغفال هذا النص والإكتفاء بالنص على أن المعاهدات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين ، وهذا تقرير قضية مسلم بها[٤] وقد يبدو من نافلة القول . والحقيقة أن ليس لهذا النص أى أثر قانونى ، ولكن له مغزى سياسيا يتجلى فى رغبة بعض الدول الأعضاء فى عدم التقيد بأية معاهدة سياسية أو عسكرية مع دولة أجنبية ؛ ورغبتها فى ألا تتأثر بالتبعية ، عن طريق وجودها فى الجامعة ، ببعض الالتزامات المفروضة على الدول الأعضاء الأخرى .

١١٨ — حق تمثيل الخارجي — يرتبط حق التمثيل الخارجى إرتباطا وثيقا بحق الدولة فى عقد المعاهدات . وإذ رأينا أن الميثاق لم ينص على قيود قوية على هذا الحق ، فإنه لم يضع بالتالى أى قيد على حق الدول الأعضاء فى إرسال واستقبال الممثلين الدبلوماسيين ، سواء فى علاقاتها المتبادلة أو فيما بينها وبين الدول الأخرى . وقد

---

(١) م ٢٠

(٢) م ١٠٣

(٣) أنظر هامش ٢ بند ٢٥

(٤) راجع حكم محكمة العدل الدولية الدائمة رقم ٧ المشار اليه فى Scelle ov. cité. p, 367 وقد جاء فيه : « إن المعاهدات لا تلزم إلا من كان طرفاً فيها » .

جرت أكثرية المواثيق الإتحادية على الإبقاء على حق الدول فى التمثيل الخارجى من حيث المبدأ ، ويصبح هذا ضرورة لا غنى عنها إذا لم يكن الإتحاد نفسه يباشر حق التمثيل . ولكن تمثيل السلطة المركزية كثيراً مايكون أقوى تنظيما من أداة كل من الدول الأعضاء . ولهذا فلا يندر أن تمتنع هذه الدول عن إستعمال حقها فعلا ، ولو أنها تتمتع به قانونا كالإتحاد السويسرى لسنة ١٨١٥ وإتحاد جمهوريات الأراضى المنخفضة . بل إن المواثيق الإتحادية تذهب فى بعض الأحيان إلى حد إلغاء حق الدول الأعضاء فى مباشرة التمثيل الخارجى وحصره بيد السلطة المركزية . وقد أتبعت هذه الطريقة فى الإتحاد السويسرى وكذلك فى الاتحاد الأمريكى ، مع هذا الفارق أن للسلطة المركزية فى الأخير أن ترخص للدول الأعضاء بمباشرة هذا الحق سواء فيما بينها أو بينها وبين الدول الأجنبية [١] .

ومع أنه يحسن الإستغناء بتاتاً عن تبادل الممثلين الدبلوماسيين فيما بين الدول الأعضاء ، لأن الأمين العام يمكن أن يقوم ، بوصفه سفيراً لكل دولة عند الدول الأخرى ، بدور الإتصال بين الدول الأعضاء ، إلا أنه يلوح لنا أن الإتجاه إلى عكس ذلك . إذ أن بعض الدول الأعضاء ترى لاعتبارات خاصة تعزيز التمثيل بين الدول الأعضاء ، واقترحت فعلا رفع مرتبته بين الدول العربية إلى درجة سفارة . وقد نظر المجلس فى هذا الاقتراح وقرر ترك الأمر لرغبة كل دولة من الدول الأعضاء [٢] . ويظهر أيضاً أننا لا زلنا بعيدين عن مرحلة توحيد هذه الدول تمثيلها السياسى فى الخارج وتوثيق التعاون بينها ، على ما فى ذلك من إقتصاد فى النفقات . وقد نظر المجلس فى اقتراح قدم اليه بشأن تنسيق هذا التمثيل ، فقرر توصية الدول الأعضاء بأن تعهد الدولة التى لا تمثيل لها فى بلد معين برعاية مصالحها فيه إلى دولة عضو آخر ممثلة فيه ، لتوضع

---

(١) Le Fur ov. cité. p. 733 - 736

(٢) قرار المجلس فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٤٦ فى دورته الخامسة

مصالح رعايا الدول العربية فى العالم بأيد عربية بالدرجة الأولى بدلا من أن تكون فى يد دولة أجنبية[١] . وللدولة أن تنتدب لمعاونة ممثل الدولة التى تنوب عنها موظفاً من قبلها يتخصص لمهامها[٢] . وهذه بداية طيبة وخطوة متواضعة نرجو أن تتلوها خطوات فى هذا السبيل .

١١٩ — حق الحرب — يحرم الميثاق على الدول الأعضاء الإلتجاء الى الحرب لفض منازعاتها فيما بينها تحريماً قاطعاً . وهو لا يقف عند هذا الحد ، بل يستفيد من الأحداث التى مرت فى عهد عصبة الأمم ولجأت فيها بعض الدول الى توجيه وسائل العنف لفرض إرادتها على الدول الأخرى من غير إعلان الحرب وتحريك الجزاءات المنصوص عليها فى ميثاق عصبة الأمم ، فيذهب الى تحريم اللجوء الى (القوة) بصفة قاطعة . وهذه تشمل الحرب كما تشمل وسائل العنف ، وهو من هذه الناحية يتفوق على ميثاق عصبة الأمم ، ويجارى ميثاق هيئة الأمم المتحدة فى هذا الشأن .

وحكمة هذا التحريم واضحة لا تحتاج الى بيان ، ولولاه لبقى كيان الجامعة مهدداً على وجه الإستمرار ، مما يعرقل كل تعاون ويضيع فائدة كل تضامن . ولهذا فإن جميع الإتحادات الإستقلالية تسلب أعضاءها حق الحرب فيما بينهم[٣] . والتشابه الى هنا قائم بين الجامعة وهذه الاتحادات ، ولكنه لا يذهب بعيداً . إذ أن ميثاق الجامعة لا يدخل أى قيد على حق الدول الأعضاء فى اللجوء الى القوة لفض منازعاتها مع الدول الأجنبية . وهو فى هذا يختلف عن المواثيق الإتحادية التى تقيد من هذا الحق بدرجات متفاوتة . ففيها كلها تتمتع السلطة المركزية بحق الحرب ، ولكنها تختلف فى مدى تمتع الدول الأعضاء به . ففى بعضها ، كالاتحاد الألمانى لسنة ١٨١٥ ، تتمتع الدول

---

(١) إذ أن بعض الدول الأعضاء كالعراق وشرق الاردن توكل رعاية مصالحها فى الدول التى لا تمثيل لها فيها إلى بريطانيا العظمى .

(٢) قرار المجلس فى ٣٠ نوفمبر ١٩٤٦

(٣) Le Fur ov. cité. p. 750 - 751

الأعضاء الى جانب السلطة المركزية بحق الحرب بغير قيد ، وهذا قاصر على الدول التى تملك أقاليم لم تدخل فى الإتحاد . وتحتفظ أغلب هذه المواثيق للدول الأعضاء بحق الحرب فى حالة واحدة ، هى إعتداء دولة أجنبية عليها ؛ إلا اذا كانت عاجزة عن رد الإعتداء فلها دعوة الأعضاء الآخرين الى نجدتها . ويذهب بعضها الى حد إحتكار السلطة المركزية حق الحرب لنفسها ومنعه بتاتا عن الدول الأعضاء[١] .

١٢٠ — والإلتزام السلبى بعدم اللجوء إلى الحرب لفض المنازعات يقترن فى الإتحادات الإستقلالية بالتزام إيجابى آخر ، هو واجب اللجوء إلى وسيلة سلمية لحلها وترسم مواثيق هذه الإتحادات عادة طرق حل المنازعات . فبينما يقيم بعضها التحكيم الإجبارى بحيث يترك حل النزاع إلى قرار محكمين كالاتحاد السويسرى لسنة ١٨١٥ أو لجنة خاصة يختار أعضاءها طرفا النزاع كالولايات المتحدة لسنة ١٧٧٨ ، فإن أغلبها يعهد إلى السلطة المركزية نفسها باختصاص النظر فى المنازعات بين الدول الأعضاء وحلها ، كالاتحاد السويسرى لسنة ١٥١٨ واتحاد جمهوريات الأراضى المنخفضة[٢] . ولكن الحال يختلف فى ميثاق جامعة الدول العربية عن ذلك . فهو يترك للدول المتنازعة حرية التصرف فى نزاعها ، فيما عدا اللجوء فى فضه إلى القوة . ولا يقيد من حقها فى الإختيار بين الوسائل التى توصلها إلى فض منازعاتها ، ولا يلزمها بواحد منها[٣] .

١٢١ — واجب إحترام نظام الحكم : يقرر الميثاق[٤] أن نظام الحكم القائم فى كل دولة من الدول الأعضاء هو من حقوقها الخاصة ، ويرتب على ذلك إلتزام الدول الأعضاء الأخرى باحترامه . ثم تفسر المادة المقصود بهذا الإلتزام بأنه الإمتناع عن القيام بأى عمل يرمى إلى تغيير النظام القائم . فالميثاق يكرس مبدأ عدم التدخل فى

---

(١) Le Fur, ov, cité, p. 751, 755

(٢) ibid p. 532- 533

(٣) أنظر الفصل الثالث من الكتاب الثانى

(٤) م ٨

الشئون الدستورية لأية دولة من الدول الأعضاء ، وهو مبدأ مسلم به فى العلاقات الدولية . فلكل دولة أن تختار نظام الحكم الذى يروق لها سواء أكان إستبداديا أو قانونيا ، ملكيا أو جمهوريا ، فرديا أو ديموقراطيا .

وأساس هذا الإلتزام مزدوج . فالدول ذات سيادة ، ولها بحكم سيادتها أن تختار نظام الحكم فيها . وهى متساوية ، فليس لأحد أن يفرض عليها نظاما لا تريده لنفسها . وقد وجه الأستاذ Mouskhély الانتقاد إلى هذا النص ، لأن من مقتضيات الإنسجام والتعاون بين الدول الأعضاء فى إتحاد دولى أن تقبل الدول نفس المبادىء الأساسية كأساس لنظمها السياسية . ويقارن بين نص الميثاق وميثاق الإتحاد الألمانى لسنة ١٨١٥ ، الذى خول السلطة المركزية حق الإشراف على قيام دساتير تقوم على أسس ديمقراطية فى الدول الأعضاء وصيانة النظام الملكى فيها ، وبما نص عليه فى ميثاق عصبة الأمم من إشتراط أن تكون الدولة طالبة الإنضمام محكومة حكما حرا [١] . وإننا لنتساءل بحق عما إذا كان الإعتراض جديا . إننا نسلم مبدئيا بالآثار الحسنة التى تترتب على قيام الإنسجام فى الأنظمة السياسية والإجتماعية بين أعضاء الاتحادات الدولية ، كما أننا نعترف بالمصاعب الجمة التى تقوم فى طريق التعاون تعاونا كاملا بين الدول العربية وتتولد من التباين الشديد فى إشكال الحكم فيها [٢] ولكن من الخطأ أن نستسلم للدارسة النظرية ونكتفى عند إصدار أحكامنا بمقارنة النصوص القانونية المجردة ، من غير إلتفات إلى المحيط الذى وضعت لتطبق فيه . فإن قيمة نظام الحكم بفعاليته فى الاقليم الذى يسوده . وإذا ذكرنا التفاوت العظيم فى التطور الإجتماعى بين مختلف الدول العربية أيقنا أنه من الطبيعى أن نجد تفاوتا مقابلا فى أشكال الحكم . وإلا فإننا نتساءل

(١) Mouskhély ov cité p 53-54

(٢) جرت العادة أن يبدى وفدا المملكة العربية السعودية واليمن تحفظات معينة عند إقرار مشروعات المعاهدات التى ينظرها المجلس ، بحيث لا تلتزم دولتاهما إلا بالنصوص التى لا تتعارض ومركز بلديهما الخاص ونظامهما الاجتماعى .

عن مدى إمكان قيام حكومة برلمانية فى اليمن مثلا أو المملكة العربية السعودية .

١٢٢ — من هذه الوجهة فإننا لانشك قط فى أن واضعى الميثاق أحسنوا صنعا بالنص على هذه المادة . وهم بعملهم هذا إنما جاروا قواعد القانون الدولى نفسه . لقد رأينا أن الدول العربية تعاقدت باختيارها ، مدفوعة الى ذلك بروابط تاريخية واجتماعية وثيقة وما تحس به من روح التضامن القومى . هذا هو الأساس المشترك بين جميع الدول العربية والذى يكفل تذليل الصعاب التى تقوم . ولو أننا اشترطنا قيام الإنسجام الذى يتطلبه الأستاذ Mouskhély لما أمكن قيام الجامعة أصلا . وفضلا عن ذلك فإن التاريخ يعلمنا بأن لا فائدة ترتجى من وضع نصوص غير قابلة للتطبيق . فقد رأينا أن عصبة الأمم إشترطت فى الدول التى تتقدم لعضويتها أن يكون الحكم فيها حرا ، فماذا كانت النتيجة ؟ تعطل النص وبقى حبرا على ورق . وفى هذا يقول لنا الاستاذ Scelle أننا لو شئنا تطبيق هذا النص ، بإبعاد كل الدول التى لا يتوافر فيها هذا الشرط من العصبة سواء أكان نظام الحكم فيها ديكتاتوريا أو برلمانيا معطلا أو أن سياستها موجهة من الخارج ، لوجب أن تطرد العصبة أغلبية أعضائها ![1] وكان ميثاق هيئة الأمم المتحدة حكيما فى هذا الصدد فأغفل النص على مثل هذا الشرط ، واكتفى بأن يطلب من الدولة الطالبة الإنضمام أن تكون « محبة للسلام » . وهذا لا يتعلق بحال من الأحوال بشكل الحكم .

١٢٣ — يفرض الميثاق على الدول الأعضاء واجب إيداع نسخ من جميع المعاهدات والإتفاقات التى عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى سواء كانت من دول الجامعة أو غيرها فى الأمانة العامة[2] . وهو فى هذا النص يحذو حذو ميثاق عصبة الأمم ،[3] ويجاريه فى عدم تحديد المعاهدات والاتفاقات التى يقتضى تسجيلها

(١) G. Scelle, ov, cité. p. 119

(٢) م ١٧

(٣) م ١٨

وقد أثار هذا الإطلاق فى وصف المعاهدات فى ميثاق العصبة نقاشا حول الموضوع. إذ من الواضح أنه لا يمكن التفكير فى تسجيل كل المذكرات والمراسلات التى يترتب عليها إتفاقات بين الدول، لأن هذه تكون الحياة الدبلوماسية نفسها [١]؛ كما ذهبت اللجان الفنية التابعة لعصبة الأمم إلى عدم وجود مسوغ لتسجيل الإتفاقات الفنية البحتة أو التى تتعلق بشئون إدارية لأنها لا تهم العلاقات السياسية الدولية فى شىء [٢]. ومع تسليم بعض الفقهاء بتعذر إيجاد ضابط تفرقة مطلق بين ما يجب تسجيله وما لا ضرورة لإجراء التسجيل بشأنه [٣]، فقد حاولوا تحديد المعاهدات الواجبة التسجيل بأنها تلك التصرفات القانونية التى تثبت فى وثائق وتترتب عليها آثار قانونية، لا مجرد إلتزامات أدبية أو عهود لا يتعلق تنفيذها إلا بحسن نية الحكومات. [٤] وقد جرى العمل فعلا فى عصبة الأمم على تسجيل المعاهدات والإتفاقات التى تكون على شىء من الأهمية السياسية [٥]. ولاريب فى أن هذا الحل الأخير يترك للأطراف حرية واسعة فى تقدير ما يسجل وما لا يسجل. وقد بذلت محاولات لسد هذه الثغرة فى مؤتمر سان فرنسيسكو، فظهر إتجاه يرمى إلى قصر التسجيل على المعاهدات السياسية. ولكنه لوحظ أن كثيراً من المعاهدات التى تبدو فى ظاهرها إقتصادية محضة تنطوى على أغراض سياسية. وإنتهى الرأى إلى الرجوع إلى نص ميثاق العصبة، والإطلاق فى وصف المعاهدات التى يجب أن يشملها التسجيل [٦].

١٢٤ — ولكن نص ميثاق الجامعة يختلف من أوجه متعددة عن ميثاق الهيئتين العالميتين. فبينما يكتفى هذان بقصر التسجيل على المعاهدات والاتفاقات التى تعقد

(١) J. Ray, ov. cité p. 547

(٢) Ibid p. 549

(٣) Scelle p. 483

(٤) ibid p. 482

(٥) Ray ov. cité p. 546

(٦) م ١٠٢ ميثاق الأمم المتحدة

بعد قيامهما ، نجد الأول يقضى بتسجيل جميع المعاهدات والإتفاقات التى ترتبط بها الدول الأعضاء سواء كانت سابقة على الميثاق أو لاحقة له . وبينما نص ميثاق العصبة على إيجاب تسجيل المعاهدات بعد عقدها مباشرة ، وقضى ميثاق الأمم المتحدة بأن يجرى ذلك فى أقرب وقت ، نجد ميثاق الجامعة يطلق حرية الدول الأعضاء فى هذا الشأن . ولكن من الواضح أنه يجب إجراء التسجيل فى خلال مدة معقولة بعد عقدها ، وإلا كان فى التأخير المبالغ فيه إخلال بروح النص إن لم يكن بحرفه .

ولا تقف أوجه الخلاف بين ميثاق الجامعة وميثاقى العصبة والأمم المتحدة فى هذا الموضوع عند هذا الحد . فالميثاقان الأخيران يفرضان نشر المعاهدات المسجلة فى أقرب وقت . والمقصود بذلك ضمان علنية المعاهدات ، والقضاء على الدبلوماسية السرية . أما ميثاق الجامعة فيكتفى بالإيداع ، ولم يحتم على الأمانة العامة نشر المعاهدات فهو بالتالى لا يحقق ما تحقق عن طريق النص المقابل فى ميثاق العصبة والمقصود من نص الأمم المتحدة من محاربة المعاهدات السرية . ولكنه يحقق علنية متبادلة بين الدول الأعضاء ، ويؤدى بذلك إلى بسط شىء من الرقابة للمجلس والدول الأعضاء على المعاهدات التى تعقدها أية دولة عضو فيتأكد أو تتأكد من عدم وجود ما يمس بمصالح الجامعة أو الدول الأعضاء الأخرى [1] . ولا شك فى أن هذه الرقابة أضعف من أن تحقق ما يراد بها ، لأن المعاهدة عند إيداعها تكون قد إستوفت جميع شروطها وإجراءاتها ، واكتسبت صفة الإلزام بالنسبة للدولة العضو المتعاقدة . فضلا عن أن الميثاق لم يرتب أى جزاء على إخلال إحدى الدول الأعضاء بالتزامها وإمتناعها عن تسجيل معاهدة عقدتها [2] . وهنا يتجلى مدى تخلف ميثاق الجامعة عن مجاراة عصبة

---

(١) راجع بند ١١٦

(٢) يلاحظ أن ميثاق الجامعة بعدم ايجابه نشر المعاهدات المسجلة وعدم ترتيبه أى جزاء علي عدم التسجيل يجارى النظام المتبع فى الجامعة الامريكية

أنظر J, M, Yeepes, La conférence de Lima et le progrs du Droit International, Revue générale de Droit Int. public, 1939 p, 581-582

الأمم الذى رتب على الإخلال جزاء شديداً ، فقضى بأن المعاهدات لا تكون ملزمة إلا بعد التسجيل . وقد ثار خلاف كبير بين الشراح حول تحديد مدى هذا الجزاء ، وأنقسموا مذاهب شتى (١) ، وكان الرأى الراجح أن هذه المعاهدات قائمة برغم عدم التسجيل ، ويجوز تنفيذها إختياريا ، ولكن ما لا يجوز هو تنفيذها جبراً ما دامت لم تسجل . وقد قضى ميثاق الأمم المتحدة على هذا الخلاف ، فحدد جزاء عدم التسجيل بعدم إمكان التمسك بالمعاهدة أمام فروع هيئة الأمم المتحدة .

١٢٥ — وخلاصة القول أنه كان على واضعى الميثاق محاولة إقامة رقابة سابقة للمجلس على حق الدول فى عقد المعاهدات ، بدلا من هذه الرقابة اللاحقة التى لا طائلة منها . وبهذا وحده يمكن إقامة رقابة فعالة تحقق المراد منها ، وتكفل عدم إنتهاج دولة من الدول الأعضاء سياسة تضر بالدول الأعضاء الأخرى أو بالجامعة نفسها .

وفيما عدا هذه القيود الواردة على إختصاصات الدول الأعضاء فإنها تحتفظ باختصاصها الكامل فى الشئون التشريعية والتنفيذية والقضائية .

---

(١) J, Ray, ov, cité p. 549-551

الفصل الرابع

الطبيعة القانونية للجامعة العربية

١٢٦ – تمهيد : أما وقد إنتهينا من دراسة أهداف الجامعة وتنظيمها ، وحللنا إختصاصاتها ، فقد آن لنا أن نحـــدد طبيعتها القانونية . وبعبارة أخرى هل تتمتع بشخصية قانونية ؟ وإذا كانت كذلك ، فهل تمتد شخصيتها إلى ميدان القانون الإتحادى العام والقانون الدولى العام معا ، أو تقتصر على أحدهما فقط ؟ أم أنها لا تعدو أن تـكون رابطة قانونية (vinculum Juris) بين دول ذات سيادة تتمتع وحدها بالإختصاصات التى تباشرها الجامعة . والرد على هذين السؤالين يثير مسألة ثالثة : ما هو مركز الجامعة بين مختلف الإتحادات الدولية ؟ وسنتناول فى هذا الفصل بحث هذه المسائل فى مباحث ثلاثة ، عقدنا الأول منها لبحث شخصية الجامعة الإتحادية ، والثانى لدراسة شخصية الجامعة الدولية ، وأفردنا المبحث الثالث لتحديد مركز الجامعة من مختلف الإتحادات الدولية .

المبحث الاول

شخصية الجامعة العربية الاتحادية

١٢٧ — إن تحديد الطبيعة القانونية للجامعة يثير أمامنا المشكلة الشائكة، مشكلة الشخصية المعنوية بصورة عامة. ولن نستطيع أن نصل إلى نتيجة فى بحثنا قبل أن نحدد موقفنا منها. ولما كان القانون الوضعى يكرس فكرة الشخصية المعنوية، فان نجارى الذين يذهبون إلى حد إنكارها أصلا. وقد إختلف الفقهاء الذين يأخذون بها فى تحديد طبيعتها. فذهب بعضهم إلى أنها لا تعدو أن تكون مجرد حيلة (Fiction) فهى أشخاص إعتبارية خيالية، يخلق لها القانون شخصية من العدم. فالشارع يفترض، تحقيقاً للصالح العام، وجود شخصية صورية مستقلة عن أعضاء الجماعة، ويعاملها كما لو كانت شخصا طبيعياً. وهو يستطيع بذلك أن يرتب لها حقوقا ويطبق عليها القواعد العامة. فى القانون فما هى إذن إلا منحة من الدولة [١]. وذهب آخرون إلى أن الشخصية المعنوية حقيقة كائنة. فالجماعات (Groupements) التى تتوافر فيها بعض الشروط تكون بذاتها أشخاصاً قانونية تماثل الأشخاص الطبيعية. وتتمتع بكافة الحقوق التى تتفق وطبيعتها الخاصة [٢].

١٢٨ — ونحن لا نستطيع أن نسلم بالنظرية الأولى. لأن الشارع لا يملك فى نظرنا هذه القدرة على خلق الأشخاص على هواه. ومن غير أن نذهب إلى حد القول بأن

---

(١) Michoud, Théorie de la Personnalité Morale, p 16

(٢) ibid p. 68

هذه الأشخاص المعنوية تشبه تماماً الأشخاص الطبيعية ، فإننا نلاحظ مع بعض الفقهاء[١] أن ليس ثمة حد يفصل بشكل قاطع بين الأشخاص المعنوية والطبيعية . فالآخرون يوجدون دائماً وراء الأشخاص المعنوية . والأشخاص الطبيعية هى وحدها التى تتمتع بالحياة ، وهى علة وجود الأشخاص المعنوية . فهذه ما هى إلا جماعات تتكون لتحقيق غرض مشترك ، وتحتل بحكم القانون مركزاً قانونيا خاصاً . وكل من الأعضاء ، بالنسبة للمجموع ، يتنازل عن شخصيته . وهم جميعا يساهمون فى تكوين كائن جديد يشملهم جميعا ، أى وحدة جماعية (unité collectvie) . والقانون لم يخلق هذه الشخصية الجديدة من العدم ، وما كان ليستطيع أن يعمل شيئاً لولا أنه وجد تحت يده أداة إنسانية أولية خلق منها هذا الكائن الجديد . فأساس الشخصية القانونية إذن وجود أهداف مشتركة . والشخصية القانونية ما هى إلا التعبير القانونى عن هـــذه الأهداف . فوجود أهداف خاصة هو الذى يميز الشخصية[٢] . ولكن هذه الشخصية لا قيمة لها إذا لم يوجد من يعبر عن إرادتها . فالشخصية المعنوية إذن جماعة تتكون لتحقيق أهداف معينة مشتركة وتتمتع بإرادة خاصة ولها هيئات تعبر عن هذه الإرادة .

١٢٩ — ويذهب بعض الفقهاء[٣] إلى أن هذه الشخصية المعنوية إذا أمكن قيامها فى القانون الخاص فلا يمكن أن تتكون فى القانون الدولى لغير الدول . وحجتهم فى ذلك أننا لا نجد فى الميدان الدولى إرادة عليا — كتلك الموجودة فى داخل الدولة — هى إرادة الدولة ترتب على العقد نشوء الشخصية القانونية وتنظم شئونها . ولكننا لا نرى رأى هؤلاء الفقهاء ، فإذا كان قيام الشخصية القانونية ممكنا فى داخل الدولة ،

---

(١) Ch. Brocher, cité par Le Fur ov. cité p 408 en marge

(٢) F. Béques, Théorie Générerale de la Spécialité des Personnes Morales, thése Grenoble 1908 p 47

(٣) Jellinek, cité par Le Fur, ov. cité, p. 409 en marge

فلم لا يكون ممكنا فى الميدان الدولى ؟ وأين هى القاعدة القانونية الدولية التى تقيد من حرية الدول ذات السيادة بحيث تمنعها من عقد معاهدة تتضمنه. ومما يضعف من حجة هذا الفريق من الفقهاء أنهم يسلمون بأن المعاهدات المعقودة بشأن إدماج عدة دول فى دولة واحدة صحيحة وملزمة . أو ليس معنى هذا جواز إنشاء شخص جديد عن طريق التعاقد ، مع عدم وجود سلطة عليا بين الدول ؟ فالشخصية الدولية مسألة منفصلة إذن كل الإنفصال عن مسألة وجود سلطة عليا أو عدم وجودها ، ولا ترتبط بها بأى شكل ، ووجود الأولى لا يتوقف على الثانية[١] .

١٣٠ — وهذه النظرية مردها إلى أن أصحابها يقصرون صفة أشخاص القانون الدولى على الدول . ولـكن أليست الدول نفسها أشخاصا معنوية ؟ فضلا عن أن هذه النظرية مردودة من الأصل ، لأنها لم تعد تجارى تطور القانون الدولى ، هذا التطور الذى كان من شأنه إدماج قواعد دولية جديدة كانت ثمرة التطور العميق فى التنظيم الدولى [٢] . فقبول نظرية أن القانون الدولى يمكن أن ينظم علاقات أشخاص غير الدول ضرورة لا محيص عنها ، وهذا وحده يمكن أن يفسر لنا كيف أن ميثاق عصبة الأمم فتح باب عضويته لبعض الجماعات التى لا تتمتع بوصف الدول كالمستعمرات وغيرها ، إذ أن عضويتها ترتب عليها إلتزامات معينة لا يمكن أن تقوم بها إلا إذا

---

(١) Le Fur ov, cité p 406

(٢) إذا كان لا يزال بين الفقهاء من يقصر أشخاص القانون الدولى على الدول (Geffken و Birkinhead cités par Siotto- Pintor, Les Sujets du Droit Int. autres que les Etats, Recneil de la Haye 1932 III t 41 p. 255 et 270) . فان الأغلبية تسلم بامكان وجود أشخاص دولية غير الدول (Le fur p. 411 - 412, Siotto- pintor, ov cité. p. 264, Berezowski, Sujets Non - Souverains du Droit Int. Receuil de La Haye, t. 65 p. 8, Brierly, Régles Génénales de la Paix. Recueil, 1936 - IV t. 58 P 46 - 47) , W. I. Jennigs, La Personnalité Internationale de l, Empire Britannique, Revue de Droit Int. et de Législ. Comp. 1928, p.439 - 440

ولو أنهم يختلفون فيما بينهم اختلافا شديداً حول تعداد هذه الأشخاص ، فبينما يعترف بها بعضهم لأشخاص معينة محصورة (Oppenheim) ، نجد من يذهب إلى حد القول بأنه لا حد لعدد أشخاص القانون الدولى (Berezowski, ov cité p 9)

اعترف لها بصفة الشخصية الدولية [١] . فهذه الأشخاص الدولية يمكن وجودها إذن ، وهى توجد كلما وجدت هيئة لها إختصاصات دولية [٢] .

١٣١ — ولا حاجة بنا إلى القول بأن الدول ذات السيادة هى الأشخاص العادية (normales) للقانون الدولى ، كما أن الأشخاص الطبيعيون هم الأشخاص العاديون فى القانون الخاص . ولكن هذا لا يمنع كما رأينا من وجود أشخاص غير اعتياديين فى القانون الدولى ، كتلك التى نراها فى القانون الخاص . ويترتب على ذلك أن الدول تتمتع وحدها بشخصية دولية تامة (Sujets de plein droit) ويترتب على ذلك أيضا أنها تتمتع بجميع الحقوق وتلتزم بكل الإلتزامات التى يرتبها القانون الدولى ، الذى ما وجد فى بداية الأمر إلا لتنظيم علاقاتها فيما بينها . أما الأشخاص المعنوية غير الدول فاختصاصاتها مقيدة — ككل شخصية معنوية — بالأغراض التى وجدت من أجل تحقيقها [٣] . ولمعرفة هذه الإختصاصات يجب تحديدها فى كل حالة على حدة ، بالرجوع إلى الظروف الخاصة بكل منها ، ومدى الحقوق والإلتزامات الدولية التى عهدت بها إليها المعاهدات التى أوجدتها [٤] .

ولننتقل الآن إلى النظر فيما إذا كانت جامعة الدول العربية تكون أولا شخصا من أشخاص القانون الإتحادى العام (Droit Fédéral Public) وإذا كانت كذلك ، فهل هى من أشخاص القانون الدولى العام .

١٣٢ — تتمتع جامعة الدول العربية فعلا بشخصية مدنية كاملة الأهلية . وهى تتمتع بهذه الصفة بذمة مالية مستقلة عن ذمم الدول الأعضاء ، ولها حق التملك والتعاقد

---

(١) Gonsiorowski ov cité p. 190 - 191

(٢) Le Fur, ov. cité p. 413

(٣) Berezowski ov cité P. 81, Béques ov cité p. 81, H. Kelsen Théorie Générale du Droit Int. Recueil 1934 - I- t 47 p. 171

(٤) J Basdevant, Régles générales du Droit de la paix, Recueil 1934 - I - t 47. P. 464. Siotto. Pintor ov cité P.274

وقبول الهبات والتقاضى ، وينوب عنها فى هذه الشئون الأمين العام ، وذلك فى حدود الميثاق والأنظمة المرعية وقد نص مشروع إتفاقية إمتيازات وحصانات الجامعة العربية صراحة على هذه الحقوق فى مادته الأولى .

١٣٣ — كما أننا نجد نصوصاً قانونية متفرقة تفيد بأن الجامعة تتمتع بالشخصية القانونية إزاء الدول الأعضاء . فالأمين العام «ينوب» عنها فيما يتخذه من إجراءات فى حدود الميثاق وقرارات المجلس ، ومن أركان النيابة أن يكون كل من المنيب والنائب شخصاً قانونياً . ونصت المادة ٣٦ من (مشروع إتفاقية إمتيازات وحصانات الجامعة العربية) بصراحة على حق مجلس الجامعة فى عقد إتفاقات مع الدول الأعضاء ، فجاء فيها «يجوز لمجلس الجامعة أن يعقد مع دولة عضو أو أكثر إتفاقيات إضافية لتنظيم تطبيق أحكام هذه الإتفاقية ببلاد هذه الدول الأعضاء» . ولو لم تكن للجامعة شخصية متميزة من الدول الأعضاء لما أمكن قيام الهيئة المعبرة عن إرادتها بعقد إتفاقات مع هذه الدول .

١٣٤ — وإذا صرفنا النظر عن ذلك ، وبحثنا عن توافر عناصر الشخصية القانونية كما حددناها ، رأينا أن للجامعة أهدافها الخاصة التى وجدت من أجل تحقيقها ، كما أن لها هيئاتها الخاصة [١] . ولا يمكن النظر إلى المجلس واللجان الدائمة كهيئات تابعة للدول

---

(١) ووجود هذه الهيئات قرينة قوية تكشف عن وجود شخصية خاصة للجامعة . صحيح أن البعض لا يرون فى ذلك أهمية خاصة محتجين أن للجامعة الأمريكية هيئاتها من غير أن يذهب أحد إلى القول بأن لها الشخصية القانونية Mouskhély, p.26 ولكن يلوح لنا أن هذا الدليل ليس من القوة بحيث ينقض الرأى الذى نذهب إليه ، لما بين الجامعتين من فروق أساسية . فالجامعة الامريكية ليست إلا « إتحادا أدبيا بين الجمهوريات الأمريكية » . وهذا كاف لاستبعاد أية فكرة من وجود نظام إتحادى ، وهو يعبر عن تشابه المثل العليا والمبادىء التى يجب أن تقوم عليها العلاقات بين أعضائه على أساس الرضا الحر . (E. Pépin, Le Panamericanisme, Paris 1938, P. 64-65.) ونحن لا نجد ميثاقا =

الأعضاء لا للجامعة ، لأنها تستمد إختصاصاتها من الميثاق مباشرة لا من هذه الدول . ولا يقلل من شأن هذه الحقيقة أن الدول الأعضاء هى التى تعين ممثليها فى المجلس ، لأن تعيين هؤلاء الممثلين لا يحدد إختصاصهم ، إنما هو عمل شرطى (Acte- condition) لمباشرة إختصاصاتهم الدولية [1] . ويضاف إلى ذلك بالنسبة للجان أن رؤساءها يعينون من المجلس مباشرة ، ويتناولون مرتباتهم من الجامعة لا من الدول الأعضاء . وهذا القول يصدق أكثر على الأمانة العامة . فالأمين العام يعين بأغلبية الثلثين ، ومعنى ذلك أنه قد يعين بالرغم من تصويت بعض الدول ضد تعيينه . ثم أنه يعتبر « نائبا » عن الجامعة . فلا يمكن والحالة هذه أن يمثل أية دولة من الدول على إنفراد ، وهذا ينطبق على بقية الموظفين الذين يعينهم الأمين العام مباشرة أو بموافقة المجلس .وللجامعة إرادتها الخاصة ، ويعبر عنها المجلس. ولا يمكن أن تعتبر إرادة الدول الأعضاء ، ولو أن هذه هى التى تعين ممثليها الذين يتكون منهم المجلس وتزودهم بتعليمات

= يقيم بين الدول المتعاقدة قواعد خاصة تحل محل قواعد القانون الدولى العامة ، وتستمد منه هيئات الإتحاد اختصاصها كما هو الحال فى الجامعة العربية . فمؤتمر الجمهوريات الأمريكية يستمد اختصاصاته من تعليمات حكومات الدول الأعضاء مباشرة ، ويتقيد بها . وقراراته التى لا تصاغ فى شكل معاهدات تصادق عليها الجمهوريات الأمريكية لا قيمة قانونية محددة لها . أما مكتب الاتحاد الأمريكى الذى يتولى سكرتارية المؤتمر بصورة عامة ، ويعنى بتنفيذ قراراته ، فيتألف من ممثلى جميع الدول الأمريكية ، ويمكن إلى حد بعيد إعتباره هيئة تابعة للدول الأعضاء. وقد عرض على مؤتمر ليما مشروع لميثاق إتحاد الجمهوريات الأمريكية ، ولكن المؤتمر أحال دراسته إلى مؤتمر لاحق(L. S. Rowe, ov. cité, P. 5.) وبالرغم من كل ذلك فإن بعض الشراح يعترف للجامعة الأمريكية بالشخصية الدولية ، وإن كانت شخصية من نوع خاص (Sui généris) : أنظر ، J. M. Yeepes, Le Panamérricanisme . au point de vue historique, juridique et politique, Paris, 1939 p. 96

(١) أنظر بند ١٠٥

يسألون أمامها عن تنفيذها . لأن هذه التعليمات لا تقيد إلا كل وفد على حدة . أما المجلس نفسه فغير مقيد بها ، وغير مسئول عن إتباعها إزاء أية دولة طالما أنه يعمل فى حدود الميثاق .

١٣٥ — ولكن الأستاذ (Mouskhély) يذهب مذهباً آخر . فهو يعلق أهمية كبرى على كيفية صدور القرارات . فإتباع مبدأ الأغلبية يثبت فى نظره وجود إرادة خاصة للجامعة . أما الأخذ بمبدأ الإجماع فيعنى أن الجامعة لا إرادة خاصة لها ، إذ أن هذه الإرادة تندمج بإرادة الدول الأعضاء[١] . ويبدو لنا أنه من الصعب التسليم بهذا الرأى . صحيح أن صدور القرارات بالأغلبية من شأنه أن ييسر الكشف عن إرادة الجامعة الخاصة ، لأن إرادتها يمكن أن تناقض فى أى وقت إرادة إحدى الدول الأعضاء على الأقل ، مما يعنى أن هذه الإرادة متميزة من إرادة الدول الأعضاء . ولكن من الخطأ أن نعلق كل هذه الأهمية على التفرقة بين مبدأ الإجماع والأغلبية ، لأنها ليست إلا مسألة إجراءات لا تتعدى أمر تحديد الطريقة التى تصدر بها قرارات الهيئة لتكون صحيحة . ولا ينبغى أن تؤخذ على أنها تتضمن قواعد قانونية موضوعية (Droit Materiel)[٢] . واذا كان المجلس يصدر قراراته بالإجماع ، فإن الأمر لم يكن ليختلف عن ذلك فى عصبة الأمم . ولم يذهب أحد — فيما نعلم — ممن يسلمون بفكرة الشخصية القانونية الى انكارها على العصبة لهذا السبب . يضاف الى ذلك أن إرادة المجلس تظهر واضحة فى القرارات التى يتخذها بالأغلبية ، فهى واجبة الإحترام . صحيح أن نطاق الأغلبية ضيق ، ولكنه كاف لإثبات وجود هذه الإرادة ، لأنها إما أن تكون أو لا تكون . يضاف الى ذلك أن مدة نفاذ قرارات المجلس ليست مرهونة بوجود الدول الأعضاء

---

(١) Mouskhély, ov. cité, p.29 - 32

(٢) Scelle, dans G. Eles, ov. cité p· 1V

التى صوتت عليها . فهذه قد ينسحب بعضها ، وقد ينضم الى الجامعة أعضاء جدد . ولكن القرارات تبقى قائمة فى الحالتين ، محتفظة بكامل قيمتها القانونية . ولا تنسخها إلا قرارات أخرى تصدر بالطرق المقررة وتحل محلها أو تعدلها . وهذه الظاهرة لا يمكن تفسيرها إلا إذا كانت الجامعة تتمتع بشخصية قانونية متميزة من الدول الأعضاء .

١٣٦ — وأخيراً فإن الجامعة تتمتع بحقوق وإلتزامات مختلفة . فعليها أن تصون إستقلال الدول الأعضاء وسيادتها . وأن تسعى الى خير العرب بصورة عامة ، وتعمل على تحريرهم واستكمال إستقلالهم . ومن مهامها توثيق العلاقات بين الدول الأعضاء فيها ، ولها فى هذه الشئون أن تتخذ قرارات يقوم على الدول الأعضاء واجب تنفيذها. كما أن لها أن تطرد الدولة التى لاتقوم بواجباتها بوصفها عضواً فى الجامعة ، وأن توجه ضدها الجزاء العسكرى فيما إذا خالفت نصوص الميثاق وإعتدت على دولة أخرى عضو فى الجامعة .

١٣٧ — قد يقال بأن هذه الإختصاصات ليست إلا إختصاصات مفوضة تباشرها الجامعة باسم الدول الأعضاء ، ولا تفيد أن لها شخصية خاصة . ولكن هذا المنطق لا يستقيم مع نفسه ، أو ليس الوكيل نفسه شخصاً قانونيا ،يعمل باسم شخص قانونى آخر ؟ فالوكيل لا يمكن أن يكون الا شخصاً طبيعياً أو معنويا . والحقيقة أن الدول الأعضاء بتنازلها للجامعة عن بعض الأختصاصات وبالتزامها بتنفيذ قرارات المجلس فى هذه الشئون فإنها، بهذا العمل وحده، قد عهدت الى الجامعة بحق مباشرتها باسمها الخاص . ولهذا فلا يمكن اعتبار الجامعة وكيلة عن الدول الأعضاء فى مباشرة هذه الإختصاصات .

١٣٨ — ولا نجد بعد هذا كله بدأ من ضرورة الإعتراف للجامعة بالشخصية

القانونية فى نطاق القانون الإتحادى العام . وتزداد هذه الضرورة وضوحا إذا ذكرنا أن عدم الإعتراف لها بهذه الصفة يفيد أنها هيئة تقوم على أسس مصطنعة ، مع أنها قائمة على ضرورات حتمية من روابط إجتماعية وثيقة وتضامن فعلى وحقيقة حية هى الشعور القومى المشترك . وهذا الشعور يسبغ على الجامعة تماسكا قانونيا حقيقيا . وهو الأساس المتين لكل جماعة من الجماعات . وإذا سلمنا بهذا فقد سلمنا بوجود ما يتعدى الوحدات الدولية العربية إلى وحدة عربية تشملها جميعاً ، والجامعة هى الهيئة التى تنطق بلسانها .

المبحث الثانى

الشخصية الدولية للجامعة العربية

١٣٩ — رأينا أن للجامعة شخصية قانونية فى نطاق القانون الاتحادى العام. وهذا وحده يجيز لنا أن نستنتج أن لها من باب أولى الشخصية الدولية[١]، لأن من أهدافها تنسيق سياسة الدول الأعضاء وصيانة استقلالها وسيادتها والنظر فى مصالح العرب وشئونهم، وهذه كلها أغراض تتعدى حدود الدول العربية، والسعى إلى تحقيقها يقتضى أن تمارس نشاطا فى الميدان الدولى. ولا ريب فى أن هذه الحقيقة هى التى دعت واضعى الميثاق إلى النص على أن من مهام المجلس تقرير وسائل التعاون[٢] مع الهيئات الدولية التى تنشأ لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الإقتصادية والإجتماعية. وهذا وحده كاف لإثبات أن الجامعة تتمتع بالشخصية الدولية. وإذا كانت الشخصية الدولية هى التى تملك إختصاصات دولية، فيترتب علينا أن نحدد اختصاصات الجامعة العربية[٣]. والاختصاصات الدولية يمكن إجمالها على وجه

---

(١) R. Manuel, L' Union Européenne, Paris, 1931 p 146

(٢) المقصود تعاون (الجامعة) ككل لا الدول الأعضاء. وهذ واضح فى م ١٩ ميثاق التى تقضى بجواز تعديل الميثاق خصوصاً لتنظيم صلات (الجامعة) بالهيئات الدولية.

(٣) ينكر الأستاذ مجيد خدورى (Arab League as Regional Agreement, American Journal of Int. Law October 1946p. 770) على الجامعة صفة الشخصية الدولية، محتجاً بأن الدول الأعضاء تحتفظ بكامل سيادتها وشخصيتها الدولية التامة المستقلة. والحقيقة أنه يخلط بين مسألة وجود الدول الأعضاء فى حالة تبعية بالنسبة للسلطة المركزية، وهذه أنكرناها بقولنا إن الجامعة ليست دولة فوق الدول (أنظر بند ١٥٠) ومسألة أخرى، هى موضوع البحث، معرفة هل أن للجامعة شخصية مستقلة عن أعضائها أم لا. راجع فى ذلك Le Fur ov cité p 513 و K. Strupp Régles générales Du Droit de la Paix Recueil de la Haye. 1934 I- 47 p 464

العموم فى حق الحرب وحق عقد المعاهدات وحق التمثيل .

١٤٠ — حق الحرب

يؤكد بعض الباحثين[١] أن الجامعة لا تملك حق الحرب ، محتجين فى ذلك بسكوت النص. ولكننا لانجاريهم فى رأيهم هذا ، ويخيل إلينا أن الجامعة تتمتع بهذا الحق . ولنا سند فى هذا من الميثاق، إذ ينص على أن المجلس ينعقد فى حالة وقوع إعتداء و « يقرر التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء »[٢] . والإعتداء قد يكون بتوجيه القوة المسلحة ضد إحدى الدول الأعضاء ، ومن الواضح أن النص لم يقيد سلطة المجلس فى شيء ، فله السلطة الكاملة فى تقدير الإجراءات المناسبة . فقد يكتفى مثلا . بتقرير قطع العلاقات السياسية والاقتصادية مع الدولة المعتدية . ولكن ليس ما يمنعه من أن يقرر دفع القوة بالقوة إذا اقتضت الظروف ذلك . ومعنى ذلك أن له أن يعلن الحرب ، وعلى الدول الأعضاء فى هذه الأحوال أن تتخذ الإجراءات القانونية لتنفيذ هذا القرار وفق أنظمتها الدستورية . فالجامعة تملك حق الحرب إذن ، ولكن علينا أن نقيده بالحرب الدفاعية فقط. والجامعة تشبه فى هذا عصبة الأمم[٣] . وشأنها فى ذلك أشبه ما يكون بوضع الدولة المحايدة التى ليس لها أن تعلن الحرب ، ولكن لها الحق وعليها واجب الدفاع عن نفسها فيما إذا وقعت ضحية إعتداء ما .

١٤١ — حق عقد المعاهدات

لم يتعرض الميثاق لحق الجامعة فى عقد المعاهدات بالنفى أو الإثبات ، مما قد يفيد

---

(١) Mouskhély ov. cite p. 36

(٢) م ٦

(٣) Gonsiorowski ov. cité p. 314

بأنها لا تتمتع به . ولعل مما يسبغ على هذا الرأى بعض التأكيد أن المادة التاسعة ، التى تتعلق بالمعاهدات ، لم تتحدث إلا عن المعاهدات فيما بين الدول الأعضاء وبينها وبين الدول الأجنبية . وهذا قد يفسر بأن الدول الأعضاء وحدها هى التى تتمتع بهذا الحق . ولكننا نرى أن هاتين القرينتين ليستا بقاطعتين . فالمادة التاسعة المشار إليها لا تنظم توزيع إختصاص عقد المعاهدات بين الدول الأعضاء والجامعة ، ولا تقضى إلا بتأكيد حرية الدول الأعضاء فى عقد معاهدات فيما بينها ، وعدم إلزام المعاهدات التى تعقدها إحدى الدول الأعضاء لغيرها . فلا مجال والحالة هذه لتحميل النص أكثر مما يحتمل . كما أن سكوت الميثاق لا يفيد حتما منع الحق عن الجامعة ، لأننا نجد فى الواقع نصاً يفيد قيام هذا الحق . فالميثاق يجعل من إختصاص المجلس تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى تشرف على صيانة الأمن والسلام[1] . ومن ضمن أوجه هذا التعاون وفقا لميثاق الأمم المتحدة ، أن تضع الدول الأعضاء تحت تصرف مجلس الأمن قوات عسكرية وتسهيلات مختلفة . وعلى المجلس أن يبرم معاهدات مع الدول أو « مجموعات » من أعضاء الأمم المتحدة تحدد عدد هذه القوات ونوع التسهيلات المشار اليها[2] . كذلك ينص ميثاق الأمم المتحدة على حق لجنة أركان الحرب فى انشاء لجان فرعية إقليمية ، إذا خولها مجلس الأمن ذلك وبعد التشاور مع المنظمات الاقليمية ذات الشأن[3]. ومن الواضح أن هذه المشاورات قد تنتهى بعقد إتفاقات تنظم إختصاص اللجان الاقليمية المشار اليها وحدود عملها .

١٤٢ — ففى هاتين الحالتين مثلا يمكن تصور قيام الجامعة بعقد معاهدات وإتفاقات ، من غير أن تخرج عن الحدود المرسومة لها فى الميثاق . ونجد ميادين أخرى يمكن للجامعة فيها أن تعقد معاهدات . فالميثاق يفرض على الجامعة النظر فى شئون

---

(١) م ٣ ف ٤
(٢) م ٤٣ ف ٣
(٣) م ٤٧ ف ٤

البلاد العربية ومصالحها ، والعمل على تأمين مستقبلها بكل ماتهيئه الوسائل السياسية من أسباب . وعلى هذا الأساس تقدمت الجامعة الى مجلس وزراء خارجية الدول العظمى بطلب تولى الوصاية على ليبيا فيما إذا تقرر عدم منحها الإستقلال . كما أنها دخلت فعلا فى مفاوضات مع انكلترة[1] لوضع حد لحالة فلسطين الراهنة باعتبار دولها الأعضاء من الدول ذات الشأن المشار اليها فى المادة ٧٩ من ميثاق الأمم المتحدة . وليس مايمنع أن تكون الوصاية فى الحالة الأولى موضوع معاهدة بين الجامعة والدول الأخرى ذات الشأن . كما أنه لو قدر للمفاوضات مع انكلترا أن تنجح لما كان ثمة مانع من عقد معاهدة مع الجامعة بشأن فلسطين . فالجامعة تملك اذن حق عقد المعاهدات وهو حق مقيد بأغراضها المنصوص عليها فى الميثاق ، شأنه فى ذلك شأن كل الحقوق التى تتمتع بها .

---

(١) قرر المجلس فى دورة بلودان (٨ — ١٢ يونيو سنة ١٩٤٦) دعوة انكلترة إلى الدخول فى مفاوضة مع الدول الأعضاء لتبديل الوضع الراهن فى فلسطين ، ونقله إلى وضع ينطبق على أحكام ميثاق الأمم المتحدة . وقد وجهت كل من الدول الأعضاء . تنفيذا لهذا القرار ، مذكرة إلى انكلترا بتاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٤٦ تقترح فيها الدخول فى مفاوضة معها ومع الأعضاء الآخرين . فلبت الحكومة الانكليزية هذه الرغبة ، ووجهت دعوة إلى جميع الدول الأعضاء ذكرت فيها « سبق لحكومة صاحب الجلالة أن لفتت أنظار دول الجامعة العربية إلى تعهد الحكومة البريطانية بأن تستشير ذوى الشأن قبل الوصول إلى قرار فيما يختص بتوصيات لجنة التحقيق الانكليزية - الامريكية . وطبقا لهذا التعهد قبلت حكومة صاحب الجلالة اقتراح الحكومة . . . بالاشتراك مع الدول العربية الأخرى بشأن فلسطين » ، وقد وجهت الدعوة إلى الأمين العام بصفته هذه لحضور المؤتمر . ومن الواضح أن الدول العربية دخلت المفاوضات بوصفها فروعا للجامعة ، تنفيذا لقرار المجلس . كما أن الدعوة وجهت إليها بهذه الصفة . وتولت الجامعة نفسها (دورة المجلس فى بلودان) وضع أسس المفاوضة مع انكلترة وملاحظة سيرها فى اجتماعات مختلفة للجنة وزراء الخارجية وفى الدورة السادسة العادية . وحضور ممثلى جميع حكومات الدول الأعضاء فى المفاوضات يذكرنا بالمفاوضات التى تقوم بها الامبراطورية البريطانية فى الأمور ذات النفع العام - بوصفها من أشخاص القانون الدولى إذ يجب أن يمثل فيها جميع أعضاء الامبراطورية بصورة مستقلة ، وإلا فانهم لايلزمون بتنفيذ المعاهدة . كما يلاحظ أن كل عضو فى الامبراطورية يقوم باجراءات التصديق وفقا لنظم بلاده الخاصة ، وتجمع التصديقات كلها بعدئذ فى وثيقة شكلية واحدة .

أنظر (Siotto - Pintor, ov. cité p. 313.)

١٤٣ — حق التمثيل : وكما أغفل الميثاق النص على حق الجامعة فى الحرب وعقد المعاهدات ، فانه لم يذكر شيئا عن حقها فى إرسال الممثلين الدبلوماسيين واستقبالهم ، ويستنتج بعض الباحثين من ذلك أن الجامعة لا تتمتع به [١] ، مستندين فى ذلك إلى أن الدول الأعضاء ذات سيادة ، وهى لم تترك للجامعة إلا اختصاصات معينة ، فيجب والحالة هذه الإقتصار عليها والتضييق فى تفسيرها . ولكننا لا نستطيع أن نجاريهم فى مذهبهم هذا ، ونرى أنه من العبث أن نتمسك فى القانون الدولى بقواعد التفسير المعمول بها فى القانون الخاص . فالدول الأعضاء بإنشائها الجامعة رسمت لها أهدافا معينة ، وطالما أن حق التمثيل لن يمارس إلا فى حدود الميثاق فإنه لن يمس سيادة الدول فى شىء ، لأنه لن يرتب عليها التزامات جديدة لتحتاج إلى نص صريح . ولمجلس الجامعة من غير شك أن يلجأ إلى استعمال هذا الحق فيما إذا رأى ضرورة له لتحقيق المهمة المكلف بالقيام بها . ونحن نعلم أن ميثاق عصبة الأمم لم يذكر شيئا عن حق العصبة فى التمثيل . ولكن الشراح لم يعدم بينهم من إعترف لها بهذا الحق رغم سكوت النص [٢] . كما أن كثيرا من الدول الأعضاء جرت على إرسال مندوبين دبلوماسيين لها إلى العصبة بدرجات تتفاوت بين سفير ووزير مفوض ووزير مقيم .

١٤٤ — ومما يقوى عقيدتنا فيما نذهب إليه أن الميثاق [٣] نص على أن يكون الأمين العام بدرجة سفير ، والأمناء المساعدين بدرجة وزراء مفوضين . ومن الواضح أن هؤلاء ليسوا موظفين فى السلك الدبلوماسى لأية دولة من الدول الأعضاء ، وأنهم يكونون نواة لسلك الاتحاد نفسه ، ولاريب أن الغرض من جعل الأمين العام برتبة سفير هو تمكينه من الاتصال بالسلطات الدبلوماسية الأجنبية المختلفة . وهو يستطيع أن يقوم بدور كبير كحلقة اتصال بين الجامعة والدول الأجنبية ، وقد نص فعلا فى النظام الداخلى صراحة [٤] على أنه « ينوب » عن الجامعة فى حدود الميثاق وقرارات المجلس

---

(١) Mouskhély. ov, citè p. 36

(٢) R. Genet, La S. D' N. et le Droit d' amdassae actif et passif, Revue de Droit Int. et de Législ, comp 1935 p. 534 et 501.

Gonsiorowski, ov. citè. p. 311

(٣) م ١٢ ف ٤

(٤) م ١

أضف إلى ذلك أن الميثاق نص كما رأينا على تنظيم تعاون الجامعة مع الهيئات الدولية ، وهذا التعاون يقتضى حتما أن تدخل الجامعة عن طريق بعض هيئاتها فى علاقات مع الهيئات المشار اليها [١] ، وهذا يتضمن التمثيل الدبلوماسى .

١٤٥ — والحقيقة أن العبرة ليست بالنص على الحق من عدمه ، بل باستعماله ، فميثاق الإتحاد الألمانى كان ينص على تمتع الإتحاد به ، ولكن الإتحاد لم يلجأ مع هذا إلى استعماله ، ولم ينشىء قط تمثيلا دبلوماسيا دائما ، ولم يرسل بعثات دبلوماسية إلا فى حالتين فرديتين [٢] . أما الجامعة فى هذه المدة القصيرة التى إنقضت على إنشائها لجأت اليه مرارا . فأرسلت السيد تحسين العسكرى ، وزير العراق المفوض بمصر ، إلى أوروبا للإتصال بالسلطات المختصة فيها بشأن تسهيل عودة عدد من المشردين العرب الذين انقطعت علاقتهم بيلادهم بسبب ظروف الحرب ، وزود بالأوراق اللازمة لإثبات صفته مندوبا عن الجامعة يعمل كحلقة اتصال (act as liaion) بين الجامعة والسلطات المشار اليها .

كما أرسلت الجامعة مندوبا خاصا إلى اندونيسيا ليبلغ رئيس جمهوريتها رسميا قرار مجلس الجامعة ، الصادر فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦ ، بتوصية الدول الأعضاء بالإعتراف باندونيسيا دولة مستقلة ذات سيادة ، ويحصل على المعلومات التى تسهل على حكومات الدول الأعضاء تنفيذ القرار المشار اليه .

وفى ١١ مايو سنة ١٩٤٦ أرسل مجلس الجامعة برقية الى وزراء خارجية الدول العظمى يطلب منها إشراك الجامعة فى أية لجنة ترسل الى ليبيا للتحقيق عن رغبات

(١) م ٣ ف ٣ ، وقد تبودلت فعلا خطابات بين الأمين العام للجامعة العربية والسكرتير العام للامم المتحدة بشأن تنظيم التعاون بين الجامعة العربية وهيئة الأمم المتحدة ، وتم الاتفاق مبدئيا على أن تتبادل الهيئتان إرسال ممثلين يكونون أداة إتصال بينهما . (أنظر التقرير المرفوع إلى مجلس الجامعة العربية من الأمين العام للجامعة بتاريخ ٦ أكتوبر سنة ١٩٤٧ . س ١٢)

(٢) Le Fur ov. cité p. 756

سكانها ، وترك للأمين العام أن يوفد «من يمثل الجامعة» فى هذه اللجنة اذا دعيت للاشتراك فيها .

ويلوح لنا أن الجامعة تملك حق إستقبال الممثلين الدبلوماسيين أيضا . وقدأرسلت الجمهورية الاندونيسية فعلا الى الجامعة العربية بعثة دبلوماسية تحمل وثائق التفويض اللازمة لمفاوضة الجامعة وحكومات الدول الأعضاء بشأن عزم الأخيرة على الإعتراف باندونيسيا ، ووجه خطاب الاعتماد إلى الأمين العام بوصفه نائباً عن الجامعة . يخلص من ذلك أن للجامعة حق إرسال الممثلين الدبلوماسيين وقبولهم ، ولها أن تتبادل بعثات دبلوماسية دائمة أو موقتة حسب الحاجة .

١٤٦ — وللجامعة نشاط دبلوماسى ملموس فى الميدان الدولى لا يمكن انكاره.[١] ومن غير أن نحاول حصر أوجه هذا النشاط فسنقتصر على ذكر بعض ما قامت به من جهود فى هذا الميدان . فقد تقدمت إلى مجلس وزراء خارجية الدول العظمى بمذكرات متعددة تبين فيها وجهة نظرها فى مصير ليبيا ، وتطلب الإشتراك فى أية لجنة تحقيق يمكن أن ترسل إليها لتعرف رغبات سكانها فى تقرير مصيرهم . وطالبت الحكومة البريطانية باتخاذ الاجراءات اللازمة لوقف هجرة الايطاليين غير المشروعة إلى ليبيا . وبعثت بمذكرتين إلى الجمهورية الفرنسية إحداهما بشأن تحرير عبد المنصف باى تونس سابقا ، وإعادته إلى العرش الذى اغتصب منه بغير حق ، تلبية لرغبات السكان ، وبشأن اطلاق سراح الأمير عبد الكريم الريفى زعيم الثورة المراكشية . كما أنها قامت بجهود متصلة فى سبيل منع تنفيذ حكم الإعدام فى عدد الوطنيين المتهمين بحوادث الجزائر سنة ١٩٤٥ . وفضلا عن ذلك فقد أرسلت مذكرة إلى فرنسا تذكرها فيها بالتزاماتها ، كدولة تدير أقاليم لا تتمتع بالحكم الذاتى ، المنصوص عليها فى ميثاق هيئة الأمم المتحدة . وتطلب اليها العمل على تنفيذها ووضعها موضع التطبيق فى افريقيا

---

(١) أنظر بند ٢٣٦ وما بعده

الشمالية تحت الإدارة الفرنسية . كما أنها قامت بجهود بشأن التوسط لدى الحكومة البريطانية لدعوة الهيئة العربية العليا فى فلسطين إلى الإشتراك فى مؤتمر لندن . واتصلت بهيئة الأمم المتحدة بشأن تحديد موعد إجتماع اللجنة المؤقتة للهيئة الصحية للأمم المتحدة فى جنيف . ولم تقصر الجامعة نشاطها على البلاد العربية ، فقررت توصية الدول الأعضاء بالاعتراف بالجمهورية الاندونيسية ، التى وفقت إلى التخلص من الاستعمار الأجنبي ، ووطدت دعائم الحكم فى الداخل دولة مستقلة ذات سيادة .

وقد إمتد نشاط الجامعة الى القيام بمفاوضات دبلوماسية مع الدول الأجنبية . فقامت بمفاوضات مع الحكومة الاسبانية لإشراك ممثل الحكومة الخليفية المراكشية فى لجان الجامعة تنفيذا للميثاق . ومع انكلترة بشأن القضية الفلسطينية .

١٤٧ — ونظن أننا الآن فى غنى عن إثارة مسألة هل أن كيان الجامعة معترف به دوليا أم لا ؟ اذ الواضح أن الجواب لن يكون إلا بالايجاب . فقد أبلغت الجامعة ميثاقها الى جميع الأمم المتحدة ، وتلقت منها ردودا بالاحاطة ، وهى تتصل مباشرة عن طريق الأمانة العامة بالحكومات الأجنبية وتتلق منها مباشرة الردود على مذكراتها [1] وهذا فى حد ذاته يتضمن الإعتراف الضمنى بالجامعة .

---

(١) جرت الجامعة عند بداية تكوينها على إرسال مذكراتها عن طريق الأمانة العامة . وتقوم الحكومات فى نفس الوقت بارسال صورة من هذه المذكرات باسمها إلى الحكومات الموجهة إليها . ولم يلبث أن عدل من هذا الاجراء المزدوج الذى لم يعمل به إلا لتأكيد قيمة مذكرات الجامعة ريثما يتوطد مركزها الدولى . وتقدم أكثر المذكرات الآن من الأمانة العامة مباشرة وإذ لوحظ بعض التردد من جانب الحكومة البريطانية فى موقفها من المذكرات التى ترسل إليها من الجامعة ، قرر المجلس فى بلودان أن تقوم دول الجامعة بمخابرة انجلترة فى صدد اعتبار المذكرات التى يبلغها الأمين العام باسم الجامعة وبقرار من مجلسها كأنها صادرة من جميع الدول الأعضاء وقد تلقت الحكومات العربية رد الحكومة البريطانية وأبلغ الى الأمانة العامة . وهو يتضمن وأن الحكومة البريطانية ستعترف رسميا بالمخابرات الخاصة بالموضوعات السياسية والتى توجه من قبل جامعة الدول العربية وسيوجه الرد عنها الى الأمين العام للجامعة بنفس الطريق الذى أتبع فى إرسال الخطاب المجاب عليه » ويلاحظ على هذه المذكرة أن الحكومة البريطانية لا تقترح المبادأة بالتخاطب مع جامعة الدول العربية بشأن المسائل السياسية . بل توجه مذكراتها الى الحكومات العربية ، وترسل نسخة منها مطابقة للأصل الى الأمين العام « لعلمه شخصيا » كما جاء فى المذكرة . ومعنى هذا أن انكلترة تعترف بكيان =

وإذا أضفنا إلى ذلك أن الأمين العام ، وهو كما رأينا ينوب عن الجامعة فى الحدود المنصوص عليها ، يدعى إلى زيارة الحكومات الأجنبية ويتصل بالمسؤولين فيها ، تأكد لدينا أن كيان الجامعة معترف به [١] . وإذا كانت هذه الزيارات توصف أحيانا بأنها (غير رسمية) ، فإن هذا الوصف لا ينفى بأن هذه الاتصالات تتضمن إعترافا فعليا (de facto) بوجود هيئة لها كيان دولى .

هذا إلى أن مسألة الاعتراف ليست لها كل الأهمية التى تعلق عليها . فإن أثره لا يمكن أن يكون إلا مقرراً لكيان الجامعة الذى لا يتوقف بحال من الأحوال على وقوعه . والحقيقة أن الإعتراف ليس إلا عملا سياسيا [٢] من الحكومات الأخرى يفيد رغبتها فى الدخول فى علاقات مع الشخص الدولى المعترف به ، وفق القواعد المعمول بها فى القانون الدولى . صحيح أن صعوبات كثيرة قد تنشأ وتقف عثرة فى طريق تحقيق الجامعة لأغراضها إذا لم يعترف بها ، ولكنه لا يؤثر فى وجودها القانونى [٣] . والمعنى اللفظى للإعتراف هو التسليم بوجود شىء سابق ، فهو يفترض سبق وجود الجامعة . ولو قلنا بغير ذلك لوقعنا فى تناقض ظاهر ، إذ تعتبر الجامعة شخصية قانونية إزاء من أعترف بها ، ولا تعترف كذلك فى الوقت ذاته بالنسبة لغيرها من الدول ، مما ينتفى معه إمكان تصور وجود قانونى موضوعى .

= الجامعة ، ولكنه اعتراف غير كامل ، والالما وضعت هذا التحفظ بشأن المبادأة فى الاتصال .

(١) أقرت الجمعية العمومية للأمم المتحدة اقتراحا بدعوة المجلس الاقتصادى والاجتماعى إلى النظر فى إنشاء لجنة اقتصادية للشرق الأوسط واعترفت فيه بأن تعاون اللجنة مع الهيئات الاقليمية فى الشرق الأوسط كالجامعة العربية ، من شأنه أن ييسر للجنة مهمتها . وفى هذا القرار اعتراف ضمنى بشخصية الجامعة العربية الدولية

Weekly Bulletin, United Nations, november, 4, 1947 p. 603

(٢) H. Kelsen, ov. cité, p. 227 ; J. L. Brierly, ov. cité, p. 59 ; J. Kunz, Une Nouvelle Théorie de l, Etat Fédéral, Revue de Droit Int. et de Législation Comp. ' 1930, p. 849 - 850.

(٣) G' Scelle, ov. cité , p. 98 ; J. F. Williams , La Doctrine de la Reconnaissance en Droit Int. , Recueil de La Haye , 1933 - 11 - t. 44, p. 2. ; Fauchille, ov. cité, t. 1, 1922. p. 307 ; Phillimore, Int. Law, 3 st. edition vol. 111, 1882, p. 784 - 785.

وأنظر نقداً عميقا النظرية الإعتراف المنشىء فى H. Kelsen, ov. cité. p. 270 - 280

المبحث الثالث

وضع الجامعة العربية بين الاتحادات الدولية

١٤٨ — تمهيد : قلنا إن الجامعة العربية تتمتع بالشخصية الدولية ولكن فى أية طائفة من أشخاص هذا القانون يمكن وضعها ؟ ومن الواضح أن هذا التكييف ليس إلا نظرية فقهية تقوم على أساس تفسير الميثاق ، لأن قواعد القانون الدولى إذا كانت تحدد عناصر الدولة ، فانها لا تحدد لنا ماهية مختلف الإتحادات الدولية [١] . وسنبدأ بتحديد مركزها سلبياً فى بادىء الأمر ، ونعنى بذلك أن نستبعد مالا تتصف به ، لتمهيد سبيل البحث عن ماهيتها ومركزها .

١٤٩ — تتفق أغلبية الشراح على أن السيادة هى ضابط التفرقة الذى يميز الدولة من غيرها والسيادة هى الصفة التى بموجبها لا يمكن أن تلتزم الدولة إلا بارادتها ، وذلك فى حدود المبادىء العليا للقانون ووفقا للأهداف العامة التى تسعى إلى تحقيقها [٢] وقد سبق أن رأينا أن الدول الأعضاء فى الجامعة تحتفظ بسيادتها . بل أنها لم تنشىء الجامعة إلا من أجل صيانة هذه السيادة . وهى غير مقيدة إلا فى حدود الميثاق . والميثاق ما هو إلا إتفاق دولى تخضع بهذه الصفة لقواعد القانون الدولى [٣] . ولم يوضع كدستور داخلى . وتتجلى فكرة السيادة فى إتباع مبدأ الأجماع فى إتخاذ القرارات

---

(١) J. Kunz, ov. cité p. 849 - 850

(٢) Le Fur ov citè p. 443

(٣) يلاحظ أن هذه الحجة لا تنهض بذاتها دليلا كافيا على احتفاظ الدول الاعضاء بسيادتها ، لولا اقترانها بأدلة أخرى ، وقد أثبت الاستاذ H. Kelsen إن هذه التفرقة بين المعاهدة والدستور لا تقوم على أساس سليم ، وبين أن ليس ثمة فرق جوهرى بينهما ، فيمكن فى دولة متعاهدة مثلا أن يوضع الدستور بمعاهدة دولية (كما جرى فى الاتحاد الالمانى سنة ١٨٦٦) كما أن المعاهدات الدولية التى تنشىء اتحاداً دوليا هى فى الوقت ذاته دستور الاتحاد. أنظر J. Kunz, ov. cité, p. 839

وفى تعهد كل دولة باحترام نظام الحكم فى الدول الأعضاء الأخرى ، وفى تناوب ممثليها رياسة المجلس ، كما أن التعاون بينها فى الشئون الإجتماعية المنصوص عليها فى الميثاق يكون عن طريق عقد معاهدات دولية فيما بينها ، وتتجلى بأجلى مظاهرها فى حق الدول الأعضاء فى الإنسحاب من الجامعة كما أنها تظهر فى توزيع الأختصاصات بين الجامعة وبين أعضائها ، فهذه الأخيرة وحدها تملك إختصاص المبدأ ، بينما لا تملك الجامعة إلا ما عهد إليها به فى الميثاق .

١٥٠ — والسيادة غير قابلة للتجزئة بطبيعتها [٢] . وإذا كانت الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها ، فمعنى هذا أن الجامعة لا تتمتع بالسيادة . وبهذا تنفى عنها صفة الدولة ، فالجامعة ليست دولة جديدة فوق الدول ، وإسمها كاف فى حد ذاته لاستبعاد هذه الفكرة . فهى ليست إذن إلا إتحاد دولى يطلق عليه فى الإصطلاح الفقهى الألمانى (Staatbund) لتمييزها من (Bundstaat) التى توجد فيها دولة تسمو إرادتها على إرادة الأعضاء . ويترتب على ذلك أن الدول تحتفظ بشخصيتها الدولية ، كما أن رعايا الجامعة هم الدول لا الأفراد الذين يكونونها . ولهذا فقرارات الجامعة لا تلزم رعايا الدول الأعضاء إلا بتوسط هذة الدول ، ولا نجد أنفسنا إزاء جنسية واحدة ، بل إزاء عدد من الجنسيات بعدد الدول الأعضاء ، كما أن الحرب التى تقوم بين الدول الأعضاء تعتبر حربا دولية لا أهلية .

١٥١ — وإذا لم تكن الجامعة دولة فوق الدول ، فهى ليست إتحاداً إداريا دولياً وإن كانت هذه الإتحادات توجدها معاهدة جماعية ، تنشىء تنظيما معينا ،

---

(١) Le Fur, ov. cité p. 478

وتعين لهـــا أوجه نشاطها . لأن ما يميز هذه الإتحادات إبتعادها عن كل نشاط سياسى ، أما الجامعة فميدان نشاطها أوسع بكثير ، وهو يشمل خصوصا المسائل السياسية . بل أن عناية الجامعة بهذه المسائل الأخيرة هى التى تـكسبها خصائصها المميزة . فالفرق إذن أساسى وجوهرى ، ولو أن هذا لا ينفى قيام بعض أوجه شبه بينهما من حيث أن الجامعة نفسها تعنى بالمسائل غير السياسية . وهى من هذه الوجهة تقوم ببعض خصائص الإتحادات الإدارية .

١٥٢ — وجامعة الدول العربية ليست تحالفاً عسكرياً . ففى حالة التحالف لا نجد هيئات دائمة ، لأن الحلف إنما يعقد لمدة محدودة ، وصفة الدوام غريبة عنه . كما أن المقصود من الحلف مواجهة حالة خاصة ، لا تتعدى عادة الـكفاح ضد عدو محتمل . ومعاهدة التحالف لا تكون عادة مفتوحة لإنضمام دول أخرى غير الموقعين عليها . أما الجامعة فمنظمة دائمة لها هيئات خاصة ، وهى مفتوحة لإنضمام الأقطار العربية التى تسترد حريتها وأستقلالها ، وإذا كانت تستهدف حماية الدول الأعضاء فيها وصيانة إستقلالها وسيادتها ، فليس هذا غرضها الوحيد كما هو الحال فى الحلف ، بل أنها تتعدى هذا الغرض لتسعى إلى توثيق العلاقات بين دولها وتحرير الأقطار العربية غير المستقلة والتعاون مع الهيئات الدولية الأخرى .

١٥٣ — ماهى اذن ؟ وهل نذهب الى أنها شخصية من نوع خاص (Sui generis) لا مثيل لها بين الإتحادات الدولية كما يحلو لبعض الفقهاء أن يفعلوا إذا عجزوا عن تحديد مناسب للهيئات التى يدرسونها . ولـكننا فى غنى عن القول بأن مثل هذه النظرية لا تفسر لنا شيئا ، ولا تلقى أى ضوء على ماهية الجامعة . فضلا عن أنها تنطبق على أية هيئة دولية ، لأن هذه الهيئات لا توجد وفقا لنظريات الشراح المنطقية ، بل تنشأ لمواجهة ظروف معينة ولا بد لها من أن تتأثر بصراع القوى الإجتماعية الداخلة فى تـكوين الهيئة الجديدة ،

ويترتب على ذلك أننا نجد أية هيئة كانت تحمل طابعا خاصا لا نجده فى غيرها . ولكن هذا كله لا يمنع بطبيعة الحال من البحث عن الأسس المشتركة بين هذه الهيئات وتصنيفها بالتالى إلى طوائف معينة .

١٥٤ – وجامعة الدول العربية أقرب ما تكون فى نظرنا إلى الإتحادات الإستقلالية . ولمعرفة خصائص هذه الإتحادات نورد بعض التعاريف : يرى Le Fur أن الإتحاد الإستقلالى هو : « إتحاد دول ذات سيادة له سلطة مركزية تتمتع بالشخصية القانونية ، وفيه هيئات دائمة » [١] ويعرفه Jellinek بأنه « إتحاد دول مستقلة على وجه الدوام لغرض الدفاع الخارجى عن اقليم الأتحاد وتأمين السلم الداخلى بين الدول المتعاهدة كما قد يستهدف أغراضا أخرى . ولابد للاتحاد ، لتحقيق مهمته ، من تنظيم دائم »[٢]. أما Ebers فيقتصر على القول بأن الإتحاد الأستقلالى هو : « اتحاد دولى له هيئات دائمة ويستهدف تحقيق المصالح المشتركة » [٣] وخصائص الإتحادات الإستقلالية هى : [٤]

(ا) من حيث الأغراض . غرضها الأول هو الدفاع عن سلامة إقليم الدول الأعضاء . ولكنها قد تستهدف الى جانب هذا الغرض أغراضاً أخرى إقتصادية واجتماعية وغيرها . مما يميزها عن الحلف . ولا يمكن تشبيهها بالاتحادات الإدارية لأنها تسعى وراء غايات سياسية .

(ب) ومن حيث التنظيم . يتألف الإتحاد من دول ذات سيادة تمثل فى هيئة مركزية . ولكل دولة من حيث المبدأ صوت واحد . ولو أن الميثاق قد ينص على

---

(١) Le Fur ov. cité p. 495

(٢) و (٣) Cités par Gonsiorowski, ov. cité p. 301

(٤) G. Scelles, ov cité p 202 - 203

Fauchille, ov. cité, t. I, Iere Partie p 241 - 243 Scelle et mirkine — Guètzévitch. L' Union Européenne, Paris 1931, p 27

ما يخالف ذلك . والهيئة المركزية أشبه ما تكون بمؤتمر دبلوماسى ، يتألف من ممثلى الدول الأعضاء ، وينعقد اما فى أوقات دورية أو عند ما تستدعى الظروف . وتصدر قرارات السلطة المركزية بالإجماع أو بالأغلبية الخاصة أو العادية . ومن حيث المبدأ يجب توافر الإجماع لامكان تعديل الميثاق . كما يشترط توافر الإجماع فى قرارات أخرى على شىء من الأهمية . وتتمتع الاتحادات بصفة الدوام . ولو أن لكل عضو أن ينفصل عنها . وحق الإنسحاب هذا من الضوابط التى تميز الاتحاد الاستقلالى من الدولة المتحدة اتحاديا مركزيا .

(ح) ومن حيث الاختصاص . ليس للإتحاد — كمبدأ — سلطة على الأفراد . ولو أن للميثاق أن ينص على خلاف ذلك . ويتمتع بسلطة تتفاوت قوة وضعفاً ازاء الدول الأعضاء ، التى تحتفظ لنفسها عادة بحق الحرب والتمثيل وعقد المعاهدات . ولكن الميثاق يدخل عادة على هذه الحقوق قيوداً تتفاوت شدتها حسب كل حالة . وتتعهد الدول الأعضاء بان لاتقوم بأى عمل يضر بالاتحاد ، وأن لاتعقد أية معاهدة تخالف الميثاق . وتحرم الدول الأعضاء من حق الحرب فى علاقاتها مع الدول الأعضاء الأخرى . ويتمتع الاتحاد عادة بحق الحرب وحق التمثيل وحق عقد المعاهدات . ولو أن هذه الأختصاصات صورية أكثر منها عملية . اذ الواقع أن حق الحرب مثلا تمارسه الدول الأعضاء فى حدود الميثاق أكثر مما يمارسه الاتحاد . كما أن حق التمثيل وحق عقد المعاهدات قد لايتفق الواقع بشأنهما مع التنظيم القانونى . فميثاق الاتحاد الجرمانى يمنحه حق التمثيل ، ومع ذلك فإن الاتحاد لم ينشىء قط تمثيلا دائما .

١٥٥ — وإذا ما قارنا هذه المبادىء بالجامعة العربية نجد أن هذه الأخيرة تجمع كل خصائص الإتحادات الاستقلالية الأساسية . فغرضها لا يقتصر على صيانة إستقلال الدول الأعضاء وسيادتها ، بل إنها تستهدف تحقيق التعاون فى شؤون إقتصادية وثقافية واجتماعية أخرى . كما أن لها سلطة مركزية تتكون من ممثلى الدول الأعضاء .

وفيها تنظيم دائم. والأصل فى قراراتها أن تصدر بالاجماع . ومع أن الجامعة تتمتع بوصف الدوام، فللدول الأعضاء حق الإنسحاب. وليس للدول الأعضاء اللجوء إلى الحرب لفض المنازعات فيما بينها ، وتحتفظ بحق التمثيل ، وكذلك بحق عقد المعاهدات على أن لا تعقد معاهدة تخالف الميثاق أو تتخذ سياسة تضر بالجامعة . ويلاحظ أن لمجلس الجامعة أن يعدل الميثاق بقرار يصدر بأغلبية الثلثين ، وهذا وإن لم يتفق مع المبادىء السائدة فى الإتحادات الإستقلالية ، إلا أننا نجد له مثيلا فى بعض الإتحادات(١) .

١٥٦ — فالجامعة العربية إذن إتحاد إستقلالى ، ولكن هذا لا ينفى أنها تختلف كثيراً عن الإتحادات الإستقلالية المعروفة فى التاريخ ، فنجد أن إختصاصات هذه فى الشئون الدولية ، قد يفوق أحيانا اختصاص الدول الأعضاء ، وقد لا يبقى لهذه الأخيرة الا ظل خفيف من هذه الإختصاصات كلها . ونجد فى أكثرها أن القرارات ، فيما عدا الخطيرة التى يلزم توافر الاجماع فيها ، تصدر بالأغلبية . كما نجد فى بعضها أن الاتحاد يتمتع بسلطة مباشرة على رعايا الدول الأعضاء . وفيها كلها تنظم وسائل فض المنازعات مقدما. ومهما يكن من أمر فإن هذه الفروق كلها لا تبدل من طبيعة الجامعة فى شيء ، والإتحادات الإستقلالية المعروفة نجد بينها اختلافا كبيرا جدا . فقد تضعف الروابط وتتراخى فى بعضها بحيث تقترب من التحالف العادى ، وقد تقوى العلاقات وتشتد فى بعضها الآخر بحيث يتعذر تمييز الاتحاد الاستقلالى من الدولة المتحدة اتحادا مركزيا . والعوامل السياسية والاجتماعية التى تقوم عليها الجامعة كفيلة بتوجيه العلاقات بين الدول الأعضاء نحو التقارب وربطها باتحاد أوثق عرى وأقوى رباطا .

---

(١) Le Fur, ov. cité. p. 199

الكتاب الثاني

الجامعة العربية من الناحية الإقليمية

تمهيد

١٥٧ — رأينا أن الجامعة العربية مظهر من مظاهر الحركة القومية ، ومرحلة من مراحل النهضة العربية الحديثة . ولكنها فى سعيها إلى بلوغ مرماها ، من تكوين أمة عربية موحدة ، يجب أن تتجنب قيام كل ما من شأنه أن يعرقل سير أعضائها نحو الهدف المشترك باطراد وانتظام . وأخطر هذه العراقيل ، التى قد تصل إلى حد تهديد كيان الجامعة ووجودها ، إمكان الدول الأعضاء اللجوء إلى الحرب فيما بينها للإنتصاف لنفسها وتغليب إرادتها . ولتفادى هذه النتيجة فإن الميثاق يحرم على الدول الأعضاء الإلتجاء إلى القوة تحريماً قاطعا . ولكن تحريم اللجوء إلى القوة ليس بكاف لوحده . فالقوة وسيلة وليست غاية بذاتها ، فهى دائماً وسيلة لحل خلاف قائم . وإذا استبعدناها من العمل وجب بالضرورة إيجاد وسائل أخرى تحل محلها ، وتضمن حل المنازعات بصورة سلمية . واحترام القاعدة الأساسية التى تحرم اللجوء إلى الحرب يتوقف إلى حد كبير على درجة فعالية تنظيم فض المنازعات بالطرق السلمية . وإذ كان هناك دائماً احتمال، مهما ضعف ، بمخالفة القاعدة فلا بد من تنظيم عمل إيجابى ضد استعمال القوة بشكل غير مشروع ، لقمع أى اعتداء يقع على دولة عضو .

١٥٨ — والجامعة ، بتحريمها الحرب بين الدول الأعضاء ، وتنظيمها فض المنازعات بصورة سلمية ، وقمع كل اعتداء على إحدى هذه الدول سواء صدرت من دولة عضو أو غير عضو ، تلتقى بالحركة السلمية العالمية وتدعمها وتسايرها[١] وتحتل

---

(١) ينظر الاستاذ سامى بك جنينه إلى الجامعة العربية كجزء من الحركة السلمية العالمية ، ويبحثها فى محاضراته على هذا الاعتبار . وهذه النظرة ، وإن كانت صحيحة من حيث النتيجة ، فإنها لا يجب =

فيها مركزا محددوا ، باعتبارها من تلك المنظمات الأقليمية التى ازدهرت بين الحربين الأخيرتين وأقر قيامها ميثاق الأمم المتحدة . وقد خصصنا الكتاب الثانى من هذه الرسالة لبحث الجامعة العربية من وجهة النظر هذه .

فأفردنا الفصل الأول لعرض تطور الفكرة الإقليمية فى تنظيم السلم وتنظيم ميثاق الأمم المتحدة لدورها فى هذا الشأن .

وإذ نص هذا الميثاق على شروط معينة يجب أن تتوافر فى الإتفاقات الدولية لتعتبر اتفاقات اقليمية ، فقد خصصنا الفصل الثانى للنظر فيما اذا كانت الجامعة العربية تجمع هذه الشروط أو لا .

وفى الفصلين الثالث والرابع عرضنا للتنظيم الذى أقامته الجامعة لمنع الحرب ، بمظهريه من وقاية وقمع . فأفردنا أولهما لعرض وسائل فض المنازعات بالطرق السلمية ، والثانى لوسائل رد الاعتداء . ولم نقتصر فى هذين الفصلين على دراسة نصوص الميثاق بل وجهنا عناية خاصة الى التوفيق بينها وبين نصوص ميثاق الأمم المتحدة التى تكمله . ولم نهمل كذلك التعرض للمعاهدات المختلفة التى ترتبط بها الدول الأعضاء فيما بينها ، أو تربطها بالدول الأجنبية ، وتترك أثرا فى الالتزامات التى أخذتها على عاتقها بالميثاق لنقدم صورة مطابقة للواقع بقدر الامكان .

= أن تخفى عنا الحقيقة الواقعة ؛ وهى أن الدول العربية ، حين عقدت ميثاق جامعتها ، لم تكن مدفوعة إلى ذلك بالرغبة فى تفادى الحروب التى يمكن أن تنشأ فيما بينها بقدر اندفاعها بشعورها بوحدة مصالحها والروابط القومية المشتركة وتلبية مطالب الرأى العام العربى الداعى إلى الاتحاد . فالصفة القومية للجامعة هى الغالبة ، وعلاقتها بالحركة السلمية علاقة تبعية ، لانها لم تقصد لذاتها ، إنما كانت نتيجة لازمة للحركة القومية .

أنظر محاضرات الدكتور داه السالفة الذكر ص ١ و ٢

الفصل الأول

تطور الفكرة الإقليمية فى تنظيم السلم

١٥٩ — كانت الحرب الى عهد قريب حقا من حقوق السيادة ، تضعه الدولة فى خدمة مصالحها وأغراضها . وليس ما يحول بينها وبين اللجوء اليه الا عدم وثوقها من إنتهاء الحرب لمصلحتها فيما لو أثارتها . فكان من الطبيعى أن تبحث كل حكومة عن ضمان سلامتها وأمنها فى تقوية جيوشها ، وأن تقف دائما على قدم الإستعداد للدفاع عن نفسها . وقد يجمع وجود خطر مشترك أو مصلحة مشتركة بين دولتين أو أكثر فيحدث بينهما تفاهم وتقارب ينتهى بالتعهد بتبادل المساعدة العسكرية فى حالة وقوع الحرب . وبذلك نشأ نظام المحالفات الذى انتشر خصوصاً بعد الحرب السبعينية .

١٦٠ — والخطر الكامن فى هذه الأساليب الفردية أن كل دولة أو مجموعة دول لا يكفى ، لتشعر بالأمن ، أن تصل فى الإستعداد للحرب الى مرتبة العدو المحتمل ، بل يجب أن تسبقه فى هذا المضمار . لأن تفوقها وحده هو الكفيل بإبعاد كل رغبة فى الحرب عند الطرف الآخر . ولضمان التوازن بين القوى فإن كل دولة تسعى الى أن تربط معها الدول التى تجمعها بها روابط مصالح مشتركة أو خطر مشترك ، فتنقسم العائلة الدولية الى معسكرين ، تساور الريبة المتزايدة كلا منهما من ناحية الآخر فيزيد فى استعداداته الحربية ، ونتيجة ذلك كله تسابق الى التسلح لن تستطيع الدول أن تتحمل أعباءه الجسيمة ، ولا بد أن ينتهى بالحرب ، ويكون نتيجة ذلك الحتمية فيما لو اشتعلت الحرب ، اشتباك كافة الدول الكبرى فيها .

١٦١ — ولكن نمو رابطة التبعية الإقتصادية ، والتعاون فى شتى الشئون ، والتقدم العظيم فى وسائل المواصلات الذى ربط بين مختلف أجزاء العالم وقربها الى بعضها ، وبعبارة أخرى فإن التقدم العلمى الحديث جعل العالم كله شبه وحدة ، يعتمد بعضه على بعض ، ولا يمكن أن يصيب جزءاً منه شر إلا وتأثرت به بقية الأجزاء . وقد أصاب فنون الحرب نصيب كبير من هذا التقدم العلمى الشامل ، فاشتدت قدرتها على الفتك والتدمير ، كما تبدل مفهوم الحرب نفسه فأصبح حربا شاملة تسخر لها الدولة جميع مواردها الانسانية والمادية . وترتب على ذلك أن أصبحت الحرب نكبة عامة تصيب الغالب والمغلوب على السواء ، ويخرج منها كلاهما منهوك القوى ، مهيض الجناح .

١٦٢ — فى هذه الظروف الجديدة لم تعد الأساليب التقليدية تجدى فى شىء . ولمواجهة هذا الخطر العام أصبح لا بد من عمل مشترك تقوم به العائلة الدولية نفسها لحفظ كيانها وضمان التقدم العام . وكانت حرب ١٩١٤ — ١٩١٨ الضروس عاملا كبيراً فى بيان هذه الحقيقة . فنهضت عصبة الأمم لضمان سلم دائم ، طالما داعب خيال المفكرين . وأعلن الرئيس ويلسون داعيتها الأكبر بأنه : « لا مجال فى نطاق العصبة لقيام محالفات أو إتحادات أو إتفاقات خاصة[١] » . وخرج ميثاقها على فكرة أن الحرب عمل من أعمال السيادة لا يجوز أن تحاسب الدولة عليه . وربط للمرة الأولى بين الدول فى مقاومتها للحرب . فكل حالة حرب أو حالة تهدد بالحرب ، سواء أمست دوله عضو فى العصبة أو غيرها ، تهم العصبة بأجمعها ، وعليها أن تتخذ ما يلزم من الإجراءات لصون سلم العالم . فالحرب إذن خطر عام يجب أن تتضافر جهودها فى سبيل وضع حد له . بل ان الحرب التى تنطوى على تهديد لسلامة إقليم دولة عضو فى العصبة واستقلالها السياسى تحرك الضمان المنصوص عليه فى المادة السادسة عشرة من

---

(١) cité par le Baron Axel von Frytagh - Loringhoven, « Les Ententes Regtionales » Recueil de La Haye, 1936 II t. 58, p. 667

ميثاقها . ووجه الميثاق همه الى المنازعات الدولية ، على اعتبار أنها من أسباب الحروب الأساسية ، ونظم اجراءات تسويتها وحلها بصورة سلمية .

١٦٣ — ولكن الميثاق ، إذا كان قد أدخل على حق الحرب قيوداً عديدة ، فإنه لم يذهب إلى حد تحريمها بشكل قاطع ، كما أن الأساس العالمى الذى قام عليه جعل الجزاءات الى نص عليها غير وافية بالمرام . فالأشتراك فى هذه الجزاءات أمر خطير قد يفضى إلى الدخول فى حرب مع الدولة الموجهة ضدها . ومن الواضح أن الدول لا يمكن أن تشترك فيها إلا إذا وجدت مصلحة خاصة كبيرة الأهمية تدفعها إلى ذلك ، بمعنى أن تحس أنها بتقدمها إلى مساعدة ضحية الإعتداء إنما تصون سلامتها بصورة غير مباشرة . كما أن الدور الذى يترتب على كل دولة أن تقوم به يجب أن يكون معيناً ومحدداً بدقة ، متناسباً وأوضاعها الخاصة وظروفها . والسلم لا يمكن أن تقوم دعائمه على وعود غامضة ومماثلة بالتدخل ، بل على إلتزامات محددة واضحة الحدود ، تختلف تبعاً لقوة كل دولة ومركزها الجغرافى . ومن الواضح أن هذا كله لا يمكن أن يتحقق إلا فى نطاق إقليمى ضيق . . . فعصبة الأمم « جمعت دول العالم بشكل ميكانيكى آلى ، بدلا من أن تجمعها تبعاً لعوامل التاريخ والأقتصاد والثقافة والجغرافية »[١] .

١٦٤ — غير أن هذا التنظيم العالمى الآلى ، لم يمنع الحقائق السياسية والاقتصادية من أن تظهر وتلعب دورها على مسرح العلاقات الدولية . فثمة عوامل سياسية وجغرافية تقضى بالتقارب بين بعض الدول فى مناطق معينة . والدول التى تحس بهذا التضامن تتكتل لتحقيق أهدافها المشتركة . وتكتلها يخلق منها وحدة متماسكة قوية تيسر عليها صيانة أمنها وسلامتها ومقاومة الإعتداءات المحتملة . وعلى هذا الأساس قامت إتفاقات عديدة تستمد شرعيتها من مادة أقحمت فى الميثاق بناء على

---

(١) Condenhove - Kalergi, cité par J. R, De orue Aregui, Régionalisme et Organisation internationale, Recueil de la Haye 1935 III t.53, p 16 - 17

طلب الرئيس ويلسون ، الذى أضطر إلى وضعها إرضاء لمجلس الشيوخ الأمريكى ، هى م ٢١ ، وتنص على أن « الالتزاما الدولية من نوع معاهدات التحكيم أو الاتفاقات من نوع تصريح مونرو التى تضمن إستتباب السلم لا تعتبر متنافية مع نصوص هـذا الميثاق » . وقد طالبت كثير من الدول بأن تخرج العصبة عن هذا الموقف السلبي ، لتعطى هذه الاتفاقات دوراً إيجابياً ، على أن تخضع لالتزامات الميثاق العامة . فتقدمت تشيكوسلافاكيا ، وهى عضو فى الحلف الصغير ، باقتراح تعديل المادة السالفة الذكر من الميثاق ، بحيث تشجع الإتفاقات الاقليمية ، على أن تعتبر مكملة للميثاق وتعقد تحت رعاية عصبة الأمم ورقابتها . فأثار الإقتراح إهتماماً كبيراً ، ولكن الجمعية العمومية رفضت الإنسياق وراء تشيكوسلوفاكيا ، وإن أقرت التقرير الذى تقدمت به اللجنة الخاصة ، وهو يعترف بمزايا عقد مثل هذه الاتفاقات ، ويرى أن ليس ما يمنع من أن تعقد تحت رعاية العصبة فى ظل المادة ٢١ السالفة الذكر [١] .

١٦٥ — وفى سنة ١٩٢٣ وضع مشروع معاهدة المساعدة المتبادلة فاحتلت فيه الإتفاقات الإقليمية مركزاً ممتازاً . فتضمن المشروع نصوصا تكفل عدم مخالفة هذه الإتفاقات الإقليمية لأحكام ميثاق العصبة وروحها . وقضى بوجوب عرضها على المجلس قبل تسجيلها لبحثها من وجهة مطابقتها للميثاق ، وخول حق إقتراح التغييرات التى يرى إدخالها فيها لضمان التوافق . وأهم من هذا الحق النظرى ما ورد فى مادته الثامنة من جواز تقديم المساعدة المنصوص عليها فى الإتفاقات الإقليمية مباشرة من غير توقف على قرار مجلس العصبة . ولكن فى مثل هذه الحالة يجب على الدولة التى تبادر إلى تقديم المعونة أن تحيط المجلس بلا تأخير بالإجراءات التى اتخذتها ، على أن تمتثل بعد ذلك للقرار الذى يصدره المجلس . ولكن المشروع فشل . وكان من أسباب فشله المهمة الصراع بين الاتجاهين العالمى والاقليمى . فبينما كانت بعض الدول تريد معاهدة ضمان

---

(١) J Ray, ov. cité p. 580

عام تقوم بمقتضاه كل دولة بمساعدة العضو ضحية الاعتداء ، كانت دول أخرى تحبذ عقد معاهدات ضمان إقليمية لتأكيد فعاليتها . وتلا ذلك وضع بروتوكول جنيف فتغلبت فيه النزعة العالمية بشكل بارز ، وقلبت القاعدة التى أخذ بها مشروع معاهدة المعونة المتبادلة بشأن إعمال الإتفاقات الإقليمية فنص على ان هذه لا يمكن أن تطبق إلا بعد صدور قرار المجلس . وبذلك تضاءل دور الإتفاقات الإقليمية لأن فائدتها تنحصر فى تنظيم رد فعل قوى ومباشر ضد الاعتداء . وتعليق المساعدة على قرار المجلس يسلبها كل فائدة عملية ، لاسيما وأن قرار المجلس يجب أن يصدر بالاجماع . وقد لا يتحقق هذا إما لتضارب المصالح السياسية فى المجلس أو لعدم رغبة الدول الممثلة فيه فى توريط نفسها بتنفيذ إلتزامها بتقديم المساعدة إلى ضحية الإعتداء .

١٦٦ — ومهد فشل المشروع الاخير سبيل الظهور أمام النزعة الإقليمية . فعقدت فى سنة ١٩٢٥ إتفاقيات لوكارنو ، وهى إتفاقات إقليمية لضمان صيانة السلام . وكان عقدها إنتصارا رائعاً للفكرة الاقليمية ، تلته خطوات أخرى . فقررت الجمعية العمومية سنة ١٩٢٦ توصية الدولة الأعضاء بعقد إتفاقات إقليمية بين الدول ذات المصالح « المتقاربة لتنسيقها وحمايتها » . وفى سنة ١٩٢٧ أنشئت لجنة التحكيم والأمن للبحث عن خير صيغة للمواثيق الاقليمية . وفى سنة ١٩٢٨ أقرت الجمعية العمومية نموذجا لهذه المواثيق . واشتد عود المنظمات الاقليمية بحيث أصبح من الصعب إغفال أمرها فى التنظيم الدولى . وترتب على ذلك أن نالت بعضها ، لا سيما منظمة الحلف الصغير واتحاد الجمهوريات الأمريكية كراس تكاد تكون دائمة عن طريق التناوب فى إحتلالها بين مختلف الأعضاء ، فى مجلس العصبة وفى محكمة العدل الدولية وبقية هيئات العصبة [١]

١٦٧ — وإذا تركنا جانبا حركة الجامعة الأمريكية التى نشأت فى القارة الامريكية منذ أواخر القرن التاسع عشر ، وحركة الجامعة الأسيوية التى دعت إليها اليابان

(١) B. Saritch, la Petite Entente. thése, paris 1933, p. 36

سنة ١٩٢٦ فى مؤتمر ناجازاكى ، فإننا نجد فى أوروبا إتجاها قويا نحو التنظيم الإقليمى بلغ أوجه فى سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤ . فنجد أن الحلف الصغير قد إزداد توثقا وتكتلا . كما نشاهد عقد ميثاق الإتحاد البلقانى والإتحاد البلطيقى وبروتوكولات روما بين إيطاليا والنمسا وهنغاريا . فضلا عن الكتلة السكندنافية التى حال دون قيامها على أساس إتفاق عدم وجود خطر مباشر يهدد دولها .

١٦٨ — وإندلعت نار الحرب الأخيرة فعصفت بكل التنظيمات الإقليمية القائمة ولكن ما أن قاربت الحرب النهاية ، وبدأ التفكير فى إقامة النظام العالمى الجديد ، حتى برزت فكرة التنظيم الإقليمى الى الوجود ، لأنها لم تكن فى الحقيقة حدثا عارضاً وجد لعلاج نواقص ميثاق العصبة . بل حركة طبيعية لها جذورها العميقة فى العلاقات الدولية . وقد دعا كثيرون الى جعل التنظيم الإقليمى أساساً للتنظيم العالمى ، أو كما قيل « العالمية عن طريق الإقليمية . فاقترح الرئيس ه . هوفر سنة ١٩٤٢ م أن تنشأ بالإضافة الى الهيئة العالمية هيئات اقليمية ثلاث فى الكرة الغربية وأوروبا وآسيا . وتعمل هذه الهيئات على حل الخلافات التى تنشب بين أعضائها ، فإذا تعذر عليها حلها ، وفشلت فى تسويتها بالطرق السلمية ، أحيلت على مجلس الأمن العالمى . وبعد سنة من هذا التاريخ تبنى الفكرة ونستون تشرشل ودعا لها بقوة (١) .

١٦٩ — ولكن تياراً معارضاً لا يقل عن التيار الأول قوة دعا الى إلغاء الإتفاقات الإقليمية القائمة ، وعدم السماح بعقد إتفاقات مماثلة فى المستقبل . واذا وجد أن لا بد من قيامها ، فلتحرم من أى دور جدى فى صيانة السلم والأمن . وحجة هذا الفريق من المفكرين أنه يخشى ، إذا أجيزت الإتفاقات الإقليمية ، أن يفتح الباب للرجوع الى عهد نظام المحالفات . وهم يضربون مثلا لذلك بتطور نظام الاتفاقات الإقليمية فى أوروبا

(١) H. Hoover, The role of strong Regional Groups. in « Dumborton Oaks » compiled by R. Summers, New York 1945, p. 204 et s.

بين الحربين (١) . كما أنهم خشوا أن تغلب الدول الإلتزامات الإقليمية على تلك التى سترتبط بها عند قيام الهيئة العالمية ، فتقدم مصالحها الخاصة على المصالح العامة للهيئة . وليس ببعيد عن الذاكرة الموقف الذى إتخذته النمسا وهنغاريا من ايطاليا عند توقيع العقوبات عليها ، إذ إمتنعتا عن الإشتراك فى العقوبات بحجة أنها تتناقض وإتفاقاتهما مع ايطاليا . ثم أنهم يتساءلون عن الفائدة الحقيقية المرجوة من هذه الأتفاقات . صحيح أن الكتلة الاقليمية إذا كانت مؤلفة من دول صغيرة فإنها لا تهدد السلم العالمى . ولكنها فى هذه الحالة لن تضمن سلامة أعضائها . فالكتلة السكنديناوية والحلف الصغير والإتحاد البلقانى كانت عاجزة عن الوقوف فى وجه المانيا عند نشوب الحرب . أما إذا ضمت هذه الكتل بعض الدول العظمى أو كانت تحت رعايتها فانها تكون قوية ، ولكن يخشى أن تتحدى هذه الكتل قرارات الهيئة العالمية من جهة ، كما يخشى أن تفضى الى انقسام العالم الى مناطق نفوذ متنافسة قد تشتبك فيما بينها ، ويحل خطر الخلاف بينها محل قيام الخلاف بين الدول الأعضاء (٢) .

١٧٠ — وهكذا بقى مصير الفكرة الإقليمية متأرجحا يتهدده الخطر من كل جانب إلى أن ظهرت مقترحات دمبرتون أكس . فإذا بها لا تقتصر فقط على إقرار قيام هذه الإتفاقات ، بل وتشجعها أيضا . فنصت على أن أحكام الميثاق لا تحول دون قيام التنظيمات أو التوكيلات الإقليمية بشرط أن تتلاءم مع مقاصد الهيئة ومبادئها . وجعلت لهذه التنظيمات دوراً إنشائيا فى حل المنازعات المحلية سواء أكان ذلك من تلقاء الدول صاحبة الشأن نفسها أو بالاحالة اليها من مجلس الأمن . كما جعلت لها دوراً ايجابيا فى أعمال القسر ضد الدولة المعتدية . وإحتفظ بها المجلس ضمن سلطانه

---

(١) Freytagh-Loringhoven, ov. cité p, 651

(٢) A. P. Whitaker, the role of latin America in relation to current trends in international orgonisation, the American Political Science Revew, June 1945 p 501 ; and V. M. Dean, the Four Cornerstones of Peace, Newyork 1945, p. 21

لمنعها من أن تنشأ نشأة مستقلة بلا رقابة فتنحرف الى تحقيق مقاصد غير مقاصد الأمم المتحدة ، فلم يجز قيامها بأعمال القسر إلا بإذن المجلس . كما قضت بأن مجلس الأمن يجب أن يحاط فى كل وقت إحاطة تامة بما يجرى فيها من الأعمال ، أو تزمع القيام بها لحفظ السلم والأمن الدولى .

١٧١ — وفى مؤتمر سان فرنسسكو إستأنف أنصار الفكرة الإقليمية كفاحهم الشديد لزيادة سلطان التنظيمات الإقليمية ، لاسيما بقصد التقليل من نفوذ الدول العظمى بالنسبة لها . فطالبت بعض الدول بإلغاء حق إعتراض الدول العظمى بالنسبة لهذه التنظيمات وبأن يؤذن لها باتخاذ التدابير اللازمة لصيانة سلم الإقليم وأمنه إذا تخلف مجلس الأمن عن أن يعمل بالذات ، أو عن أن يأذن لها بالعمل . وإذ خشيت دول الجامعة الأمريكية أن تتخذ صيانة الأمن سبيلا لتدخل دولة غير أمريكية فى شئون نصف الكرة الغربى ، بما يستتبع ذلك من المس بمبدأ مونرو وهدر التضامن الأمريكى ، فقد طالبت بأن ينص صراحة على حق الدول الأعضاء الطبيعى فى الدفاع ضد أى إعتداء يقع عليها ، سواء أكان الدفاع فرديا أو جماعيا . وقد كللت مساعيها بالنجاح فنص على هذا فى م ٥١ من الميثاق .

١٧٢ — وقد إنتصرت الفكرة الإقليمية أيضا وتجلت فى طريقة إنتخاب الأعضاء غير الدائمين لمجلس الأمن . فقد تقدمت مصر بادىء ذى بدء بطلب إقامة ضابط الانتخاب على التمثيل الإقليمى ، بحيث تمثل فى المجلس مناطق العالم الكبرى المختلفة إلى جانب الدول الخمس العظمى . أى أن يقسم العالم إلى مناطق تكون بمثابة دوائر إنتخابية حقيقية لانتخاب المجلس وتعيين الدول التى تؤلف لكل منطقة مندوبيها فى المجلس ، بعد أن تبرم فيما بينها إتفاقات إقليمية . وقد أخذ الى حد ما بهذه الفكرة إذ نص بصراحة على أن يراعى عند الانتخاب لمجلس الأمن التوزيع الجغرافى العادل [1] ، وفى هذا تكريس قانونى للتطور الفعلى الذى تم فيما بين الحربين .

---

(١) م ٢٣ ف ١

١٧٣ — كما أضيفت نصوص تضيف الإلتجاء الى التوكيلات والتنظيمات الإقليمية الى طائفة الوسائل السلمية،[١] لتحل المنازعات المحلية عن طريقها أولا قبل إحالتها الى مجلس الأمن[٢]. ولكفالة حق المجلس فى الاشراف والتدخل فى هذه المنازعات، نص على أن إختصاص المنظمات الإقليمية بحل الخلافات الإقليمية لا يعطل بحال من الأحوال حق مجلس الأمن فى فحص أى نزاع أو موقف قد يؤدى الى إحتكاك دولى أو قد يثير نزاعا، وحق كل عضو من الأمم المتحدة فى تنبيه مجلس الأمن أو الجمعية العامة الى أى نزاع أو موقف من شأنه أن يؤدى الى إحتكاك دولى[٣]. وعلى هذا الأساس تم تنسيق وظائف المجموعات الإقليمية مع وظائف الهيئة الدولية، مع الإحتفاظ بالسلطان النهائى لتلك الهيئة.

---

(١) م ٣٣ ف ١

(٢) م ٥٢ ف ٢ و٣

(٣) م ٥٢ ف ٤

الفصل الثانى

الصفة الأقليمية للجامعة العربية

١٧٤ - رأينا أن ميثاق الأمم المتحدة أقر عقد إتفاقات وإنشاء منظمات ترتدى طابعا إقليمياً . ولكنه لم يبين لنا ماهيتها ولا كيفية التعرف عليها . وقد إختلف الفقهاء وانقسموا شيعا فى تحديد مفهوم هذه الإتفاقات أو المنظمات . فذهب بعضهم إلى أن الشرط الأساسى اللازم لقيام إتفاق اقليمى هو التجاور الجغرافى بين الدول المتعاقدة. فيعرف Noblemaire الإتفاقات الإقليمية بأنها تقوم على أساس جغرافى، فهى : «اتفاقات بين دول متجاورة تهدف من ورائها الى تسوية بعض المسائل الدولية تبعا لنظريات متعارف عليها أو وفقا لمصالحها الخاصة »[١] كما يعرفها Dobixe بأنها : « وحدة إقليمية يقوم فيها تنظيم ضمان كاف على أساس علاقات وثيقة ، ويضمن بدرجة أقوى أمن الأطراف المتعاقدة ، وسلامتها »[٢] ويتوخى Mirkovitch الإيجاز فى تعريفه ، فيقتصر على القول بأنها « إتفاق تحده حدود جغرافية»[٣] ويسلم (Scelle) بأهمية عامل التجاور الجغرافى هذا ، ولكنه يرى أن العامل الأهم فى قيام الإتفاقات الإقليمية وأبعدها أثراً هو وجود روابط جنسية وثقافية وتاريخية وسياسية بين شعوب الدول المتعاقدة ، بحيث يمكن القول أن الإتفاق الإقليمى ما هو إلا «تعبير قانونى عن التضامن الإجتماعى القائم بين الدول المتعاقدة يفضى إلى إنتهاج خطة سياسية موحدة »[٤] .

---

(١) cité Par B. Saritch, la Petite Entente, thèse, Paris, 1933 P. 32

(٢) cité Par J. R. De Orue Arêgui, ov cité P. 37

(٣) ibid, P. 38

(٤) G. Scelle, ov cité P. 272

١٧٥ — ويذهب آخرون إلى أن الصفة الغالبة فى الإتفاقات الإقليمية هى وحدة المصالح السياسية بين الدول المتعاقدة ، غير مقيمين بذلك وزنا كبيراً لعامل التجاور الجغرافى أو الروابط الاجتماعية. ومن هؤلاء السيدان Blum و Delbos إذ يعرفان الإتفاقات الإقليمية بأنها « إتحاد دول ترتبط فيما بينها لإعتبارات تتعلق بالمركز الجغرافى أو بوحدة مصالحها السياسية »[١]. ويتراوح Alvarez بين هذه الإتجاهات المختلفة، فيؤكد مرة أهمية قيام الإتفاق الإقليمى على روابط طبيعية ، ويعرف المجموعات الأقليمية بأنها : « مجموعة دول تجمعها روابط طبيعية من وحدة التقاليد والجنس والدين والمصالح المشتركة ، وتثبت هذه الروابط أو تعبر عنها معاهدات لها صفة دفاعية بحتة »[٢] ويتردد مرة بين هذا العامل وعامل وحدة المصالح السياسية ، وينتهى إلى تغليب العامل الأخير . فيرى أن المناطق الإقليمية تتألف من « بعض الأقطار التى تجمعها بعض روابط الجنس والتشابه فى النظم ، ولا سيما التى تربطها وحدة المصالح السياسية »[٣] ثم يعود فيؤكد بأنه لا يمكن وضع قاعدة فى هذا الشأن ، ولتمييز الأتفاقات الإقليمية من غيرها يجب فحص كل حالة على حدة ودراسة نصوص الإتفاقات التى تقوم بين الدول[٤] .

١٧٦ — ولكن عدم إجماع الشراح على ضابط ما ، ليس من شأنه أن يثنينا عن البحث عن ضابط نهتدى به فى تمييز الإتفاقات الإقليمية من غيرها . ولو رجعنا إلى المعنى اللغوى لعبارة (accord régional) التى استعملها الميثاق ، لرأينا أن كلمة (Région) تفيد معنى الوحدة الإقليمية والإتصال الجغرافى ، وإستقراء الإتفاقات التى إنعقد الإجماع على وصفها بالإقليمية ، كالحلف الصغير والإتحاد البلقانى والأتفاق

---

(١) citè Par Freytagh - loringhoven, ov. cité, P. 594

(٢) citè Par J, R, De Orue Arègui, ov cité p. 38

(٣) ibid P. 37

(٤) dans B. Saritch, ov. cité P. 33

البلطيقى ، يرينا أنها عقدت جميعاً بين دول متجاورة . والحكمة فى ذلك واضحة ، إذ أن هذه الإتفاقات تستهدف صيانة السلم . وخطر الحرب ، والحرب نفسها ، لا يقومان غالبا إلا بين الدول المتجاورة . فوجدت هذه الاتفاقات لمنع الحروب بين الدول المتعاقدة وحمايتها — عن طريق الدفاع المشترك — من خطر الدول المجاورة لها . ويخلص من ذلك كله أن التجاور الجغرافى شرط لازم لقيام الإتفاق الإقليمى . وهذا التجاور نفسه يخلق مصالح سياسية مشتركة تعمل الدول المتعاقدة على حمايتها صيانة لسيادتها . ولا شك فى أن وجود روابط إجتماعية مختلفة لغوية وجنسية وثقافية وإقتصادية، من شأنه أن يقيم الإتفاق على دعائم ثابتة وطيدة الأركان، ويحقق الغرض من التكتل بشكل أوفى . ولكنه ليس ما يمنع من تصور إمكان قيام إتفاقات إقليمية بين دول متجاورة ، لحل مشاكلها الخاصة ورعاية مصالحها من غير قيام هذه الروابط . ولو أن الاستقراء التاريخى يثبت لنا أن أغلب الاتفاقات الإقليمية قامت فعلا بين دول تجمعها روابط إجتماعية مختلفة .

١٧٧ — هذه الإعتبارات دعت وفد مصر فى مؤتمر سان فرانسسكو إلى أن يتقدم باقتراح تعريف للإتفاقات الإقليمية ، هذا نصه : « تعتبر إتفاقات إقليمية الهيئات الدائمة التى تضم فى منطقة جغرافية معينة عدداً من الدول ، تجمع بينها روابط التجاور والمصالح المشتركة والتقارب الثقافى واللغوى والتاريخى والروحى ، وتتعاون جميعاً على حل ما قد ينشأ بينها من منازعات حلا سلميا ، وعلى حفظ السلم والأمن فى منطقتها وحماية مصالحها وتنمية علاقاتها الإقتصادية والثقافية » . ومع ما فى هذا التعريف من ضبط ودقة فى الوصف، فإن التعديل لم يحظ بالقبول بحجة أن كل تعريف تضييق ، وأنه يخشى أن يخرج من التنظيمات الإقليمية — لو أخذنا بالتعريف — ما قد يجب أن يدخل فيها. ولكن الأسباب التى تكمن وراء هذه الحجة سياسية صرفة . فقد عقدت بعض الأمم المتحدة معاهدات تحالف ومساعدة متبادلة كالمعاهدات التى عقدتها روسيا مع انجلترا وفرنسا وتشيكوسلوفاكيا وبولاندا وغيرها

وقد رغبت هذه الدول فى إدماج هذه المعاهدات ضمن التنظيم العام للسلم والأمن على أساس وصفها بأنها من نوع التنظيمات الإقليمية ، لتستفيد من حق الدفاع الجماعى ، مع أنها لا تعنى إلا بمسألة المعونة العسكرية . وإذا صح وصف تلك التى تعقد بين دول متجاورة بأنها إقليمية ، فإنه لا يصح إعتبار المواثيق الأخرى التى لا تستند على أساس جغرافى ، بمعنى أنها لا تقوم فى منطقة جغرافية معينة ، من الإتفاقات الإقليمية .

١٧٨ — ولهذا فإن الحل الذى أخذ به ميثاق الأمم المتحدة ، بتوسيع مفهوم نطاق الإتفاقات الإقليمية حتى ليشمل هذه المواثيق الأخرى ، وعدم اشتراطه إلا أن تكون متلائمة مع الميثاق ، لحل يدعو إلى أشد الأسف . لأن مثل هذه المواثيق ليست إلا بعثا لنظام المحالفات القديم الموجهة ضد دول معينة . ولا نزال نذكر الإنتقادات العنيفة التى وجهت الى مثل هذه المواثيق التى عقدت بين الحربين ، واعتبارها مناقضة لروح عصبة الأمم . ومما لا شك فيه أن تخويل الأعضاء حق عقد معاهدات تتعلق بأقاليم لا تنتمى اليها فيه اهدار لمبدأ المساواة الذى تقوم عليه هيئة الأمم المتحدة نفسها ، لأنه ينطوى على معنى تمكين بعض الدول من التحكم فى مصير دول أخرى وتطويقها . ويمكن أن نؤكد اذن أن مثل هذه المعاهدات التى لا تقوم الا على وحدة المصالح السياسية ولا أساس جغرافى لها ، ليس لها أية صفة اقليمية بالمعنى الصحيح .

١٧٩ — أما جامعة الدول العربية فمنظمة دائمة تقوم فى منطقة جغرافية معينة ، تؤلف وحدة تامة متصلة الأجزاء ، تجمع بين دول متجاورة تربطها أشد الروابط وأوثقها ، لما بينها من وحدة فى اللغة والجنس والدين والتقاليد والآمال ، والمصالح السياسية المشتركة . وهى تستهدف — شأنها فى ذلك شأن هيئة الأمم المتحدة — حفظ السلم والأمن الدولى فى الشرق العربى . وبعملها هذا تساهم فى صيانة السلم والأمن الدولى فى العالم ، لان السلم لا يتجزأ . وهى تعمل على تحقيق هذا المقصد بسبل متعددة فينظم ميثاقها تسوية المواقف أو المنازعات التى يكون من شأنها أن تؤدى الى الإخلال

بالسلم ، وتتخذ التدابير الجماعية لقمع أعمال العدوان التى تخل بالسلم أو الأمن فى هذه المنطقة من العالم ، سواء أصدرت من دولة عضو أو غير عضو فيها . ويلاحظ أن ميثاق الهيئتين يشتركان كلاهما فى تحريم اللجوء إلى القوة على إطلاقها ، سواء إقترنت بحرب قانونية أم لم تقترن بها . وهى لا تكتفى بقمع أعمال العدوان عند وقوعها بل تقرن بها أعمالا إيجابية لتهيئة الأحوال التى يكون من شأنها حفظ السلم والأمن ، فتعمل على التعاون فى المسائل الدولية ذات الصبغة الإقتصادية والإجتماعية والثقافية .

١٨٠ — وإذا كان ميثاق جامعة الدول العربية لم يتضمن نصوصاً خاصة بتبيان المبادىء التى تقوم عليها الجامعة ، لمقارنتها بمبادىء الأمم المتحدة ، فإن النصوص العامة التى تضمنها تكفى لإستنتاجها . فالجامعة تعمل فى سعيها وراء مقاصدها وفقا لمبادىء الأمم المتحدة ، إذ أنها تقوم على أساس مبدأ المساواة فى السيادة بين جميع أعضائها ، ومبدأ حل المنازعات بين الدول بالطرق السلمية ، وتمنع الدول الأعضاء فيها من التدخل فى الشئون الداخلية الخاصة بالدول الأعضاء الأخرى .

١٨١ — وقد يعترض علينا بأن الهدف البعيد الذى ترمى الجامعة إلى تحقيقه ، وهو تكوين أمة عربية موحدة ، لن يتم من الوجهة السياسية إلا عن طريق تحقيق أمرين لازمين : أولهما إستكمال إستقلال الدول الأعضاء فى الجامعة ، التى لا زالت مكبلة بقيود واقعية وبمعاهدات دولية تحد من سلطانها وتفرض عليها قيوداً لا تتفق وسيادتها المعترف بها ، وثانيهما تحرير العرب الذين يخضعون للحكم الأجنبى . وتحقيق هذين المطلبين يقتضى كفاحاً مستمراً مع الدول الأجنبية صاحبة النفوذ فى هذه الدول والتى تود التمسك بامتيازاتها وعدم التنازل عن شىء منها ، ونتيجة ذلك كله أن تبتعد الجامعة عن مقتضيات الأمن الدولى وشرط الإستقرار الذى يلازمه ، لتجعل من الشرق العربى منطقة إضطراب دائم واحتكاك مستمر إلى أن يتم لها تحقيق ما تريد .

١٨٢ — ولكن الرد على هذا هين يسير . فالسلم الذى نريده ليس سلما موقتا

مصطنعا ، بل سلما قائما على أسس طبيعية عادلة ليكون سلما دائما . وليس ثمة ما يبرر فى ظل هيئة الأمم المتحدة أن تسيطر دول عظمى على دول صغرى ، وترغمها على السير فى ركابها ، وتفرض عليها إلتزامات عسكرية لا مصلحة لها فيها ، ولا تتفق بحال من الأحوال مع ميثاق الأمم المتحدة الذى عهد إلى مجلس الأمن بالتبعات الرئيسية فى أمر حفظ السلم والأمن الدولى (١) ، والذى يقوم فى أساسه على مبدأ المساواة فى

---

(١) يرى Freytagh - Loringhoven أن التحالف بين دولة عظمى ودولة صغرى إنما هو صورة أخرى من صور الاستتباع . فهو علاقة ليست متكافئة ، تشد الدولة الصغرى إلى عجلة سياسة الدولة العظمى . وتلزمها أن تدور أبداً فى فلك نفوذها وسلطانها . ولهذا فهو يطلق على مثل هذه المحالفات اسم « مواثيق تبعية » (Pactes de Vassalité) أنظر ص ٦٤٧ وما بعدها من مؤلفه السالف الذكر .

وقد وجدت هذه الفكرة تطبيقاً إلى حد ما فى هيئة الأمم المتحدة . إذ طلبت المملكة الأردنية قبولها عضواً فى الأمم الأمم المتحدة . فقرر مجلس الأمن حفظ طلبها . وجاء القرار تأييداً لاعتراض مندوب الاتحاد السوفياتى المبنى على أن قيام بريطانيا من جانب واحد بمنح شرق الأردن استقلالها لا يبرر فرض اتفاق خاص بين شرق الأردن والمملكة المتحدة لا تتفق نصوصه وميثاق الأمم المتحدة. ولاسيما المادة الخامسة التى تنص على بقاء القوات البريطانية فى شرق الأردن . ولذلك يشك كثيراً فى نوع الإستقلال الذى تتمتع به المملكة الأردنية .

(أنظر المحاضر الرسمية لمجلس الأمن، السنة الثانية ، الملحق الخاص رقم ٣ لسنة ١٩٤٧ ص١٤. وأنظر كذلك محاضر السنة الأولى، المجموعة الثانية، الملحق رقم ٤ ص ٦٨ — ٧١) كما ظهرت نفس الفكرة فى سياق قرار أصدرته الجمعية العمومية للامم المتحدة فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٤٦ توصى فيه بأن تسحب بغير ابطاء القوات المرابطة فى أراضى الدول الأعضاء بغير رضائها الصادر عن حرية وفى صورة علنية تشمله معاهدات أو اتفاقات متلائمة مع أحكام الميثاق وغير مناقضة لإتفاقات دولية (أنظر Weekly Bulletin, United Nations, December, 24, 1946 P.11) ولادراك مرمى هذا القرار يجب أن نذكر أن ميثاق الأمم المتحدة أنشأ نظاما للامن الجماعى . وضمن الوسائل والأداة الكفيلة بتأمين كل عضو من الاعتداء . فسلب بذلك الدول العظمى حجة كثيراً ما تسترت وراءها فى احتلال أراضى دول أخرى لحماية خطوط مواصلاتها أو ما تزعم أنه مصالحها الحيوية .

السيادة بين جميع الأمم المتحدة بل إن تمكين بعض الدول العظمى من التحكم فى دول أخرى ، وإقامة قواعد عسكرية فيها ، هو من أشد الأخطار التى تهدد هيئة الأمم المتحدة وتزعزع أركانها . إذ من شأنه أن يجعل هذه الدول فى حالة من التبعية تحول بينها وبين القيام بالتزاماتها كأعضاء فى هيئة الأمم المتحدة . كما أنه قد يبعث الريبة فى نفوس الدول العظمى الأخرى ، ويدفعها إلى أن توجد هى الأخرى حولها مناطق نفوذ لها لضمان سلامتها الخارجية ، ونتيجة ذلك كله انقسام العالم إلى معسكرين متمايزين يعيشان فى جو من السلم المسلح لا يمكن إلا أن ينتهى بحرب عالمية جديدة . فسعى الدول الصغرى والمتوسطة الى التحرر من ربقة الدول العظمى يجنبنا هذا الخطر الداهم ، ويجعل منها عنصر سلم وتوازن فى ميدان القوى العالمية ، ويتفق بالتالى تمام الإتفاق مع الأهداف التى تسعى اليها الأمم المتحدة من حفظ السلم والأمن فى العالم .

١٨٣ — أما مسألة العرب الخاضعين لحكم أجنبى فتثير مسألة الاستعمار بكاملها . وقد كان منتظراً من الأمم المتحدة ، التى حاربت فى سبيل تأكيد حق الشعوب كلها فى اختيار نظام الحكم الذى تريد أن تعيش فى ظله ، وأعلنت ايمانها بالحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد وقدره ، وبما للأمم كبيرها وصغيرها من حقوق متساوية ، وبأن يجعل لها حق تقرير مصيرها ، وجعلت من أغراضها تحقيق الرقى الاجتماعى ورفع مستوى المعيشة ، كان منتظراً أن تبادر هذه الأمم المتحدة الى تحرير الشعوب المستعمرة لتمنع استغلالها وتسخير مواردها لمصلحة الدول المستعمرة . وتفاءل الناس خيراً عند ما وضع المستر كوردل هل مقترحاته فى سبيل تحرير هذه الشعوب ، ودعوة حكومات أعضاء الأمم المتحدة الى أن تحدد فى أقرب وقت الميعاد الذى تمنح فيه الشعوب المستعمرة استقلالها التام داخل نطاق الأمن الدولى . وظن أن البشرية مقبلة على عهد جديد تسوده مبادىء الحرية والاخاء والمساواة حين أقر الرئيس روزفلت هذه المقترحات ، ولكن النتائج التى أسفر عنها اجتماع يلطا خيبت هذه الآمال .

وما لبث شيء من الامل أن عاود النفوس عندما نادت بعض الدول فى مؤتمر سان فرانسسكو بأن يكون نظام الوصاية الجديد شاملا لجميع الأقاليم الخاضعة بأية صورة من الصور للنفوذ الأجنبى . ولو أن هذا الرأى صادف نجاحا لكان غنما كبيرا من غير شك . ولكن الدول المستعمرة كانت من القوة بحيث تضاءلت الفكرة التقدمية وتقلصت ، وجعل وضع هذه الأقاليم فى ظل الوصاية الدولية من حق الدول المستعمرة ، تستعمله بمحض اختيارها . ولم تفز الشعوب المستعمرة بأكثر من تصريح تتعهد فيه الدول المستعمرة بأن تسلك فى حكم مستعمراتها مسلكا يتفق ومصالح السكان ، وأن تتبع سياسة تتمشى مع روح الميثاق فى إدارتها لتلك المستعمرات . ولم ينشأ أى نوع من الرقابة الدولية لضمان قيام هذه الدول بوضع الإلتزامات التى قبلتها موضع التنفيذ .

١٨٤ — لم يبق اذن أمام الشعوب المستعمرة ، بما فيها الشعوب العربية ، الا أن تعتمد على نفسها فى كفاحها الشاق من أجل الحرية ، والتاريخ يثبت لنا بما فيه الكفاية أنه ليس من قوة يمكن أن تقف تطور الوعى القومى فى بلد من البلاد عند حد ، بعد أن يبلغ درجة معينة من اليقظة والتبلور . والشعوب العربية قد بلغت هذه المرحلة ، فهى تنهض لتحطيم قيود الاستعباد والعزلة والجهل والأفقار التى فرضت عليها لمصلحة المستعمر . وهى تتطلع فى كفاحها هذا الى الجامعة العربية ، التى قامت تلبية للرأى العام العربى فى كافة هذه الأقطار ، تستمد منها العون والمساعدة . فهل يتصور أن تقف الجامعة مكتوفة اليدين حين يسمح لجماعة تتوارد من كافة أقطار العالم فى ظل الحراب الأجنبية لغزو شعب آمن فى أرضه ووطنه ، وطرده بقوة المال والسلاح ؟ وهل يمكن للجامعة أن تغض النظر عما يجرى من مساومات بين الدول العظمى لتقرير مصير ليبيا ، وعما يقع من أحداث فى أفريقيا الشمالية تحت الادارة الفرنسية . وخطر هذا الغزو لا يقتصر على فلسطين وحدها لأنه إسفين يدق فى قلب الجامعة العربية ، ويهددها فى المستقبل القريب بأعظم الأخطار ، ويعرض سلامتها وأمنها إلى أشد

النكبات. ووجود الاستعمار فى ليبيا أو أفريقيا الشمالية يشكل خطراً جدياً على مستقبل الجامعة ويعرض دولها للدسائس الاستعمارية . فالجامعة العربية حين تدافع عن حق عرب فلسطين فى الإحتفاظ بوطنهم وعن حق الأقطار العربية غير المستقلة بتقرير مصيرها ، إنما تدافع عن كيانها وبقائها ، وميثاق الأمم المتحدة نفسه قد كفل لها هذا الحق بصريح النص ، كما أنها فى عملها لتحرير العرب تتوسل « بكل ما تهيئوه الوسائل السياسية من أسباب » . وبذلك استبعد الميثاق إمكان اللجوء إلى القوة لهذا الغرض . إن معركة الحرية واحدة لا تتجزأ ، والجامعة العربية ، بوقوفها إلى جانب الشعوب العربية المستعمرة ، لا تخدم المصالح القومية الأنانية فقط ، بل تخدم قضية الحرية فى العالم أجمع . والحرية ليست فى جوهرها إلا الإعتراف للشعوب بحق تقرير مصيرها . وبذلك تساهم الجامعة فى إقامة السلم والأمن الدولى على أسس طبيعية عادلة قابلة للبقاء .

١٨٥ — يخلص من هذه المقارنة أن مقاصد الجامعة ومبادءها تنطبق كل الانطباق على مقاصد هيئة الأمم المتحدة ومبادئها . وإذ كان ميثاق الأمم المتحدة يفرق بين الاتفاقات والمنظمات الاقليمية فإن جامعة الدول العربية باعتبارها شخصية معنوية تعتبر منظمة إقليمية . ويهمنا الآن أن نعرف ما إذا كانت الجامعة العربية تتمتع بوصف منظمة إقليمية فى حدود ميثاق الأمم المتحدة بمجرد قيامها ، أم أنه لا بد من إعتراف هيئة الأمم المتحدة لها بهذا الوصف وإذا رجعنا إلى المادة ٥٢ ، رأينا أنها تجيز قيام المنظمات الإقليمية إجازة معلقة على شرط ، هو ملاءمة مقاصدها ومبادئها لمقاصد هيئة الأمم المتحدة ومبادئها كما أن هذه المنظمات تقوم فى بعض الأحيان بدورها بوصفها فروعا لهيئة الأمم المتحدة [١] . فضلا عن أن مجلس الأمن إحتفظ بها تحت سلطانه وإشرافه [٢] . وهذه

(١) أنظر م ٥٢ ف ٣ من ميثاق الامم المتحدة التى تنص على حق مجلس الامن فى احالة المنازعات المحلية على هذه المنظمات وم ٥٢ ف ١ التى تنص على حق مجلس الامن فى استخدام المنظمات الاقليمية كلما رأى ذلك ملائماً فى أعمال القسر .

(٢) أنظر م ٣٤ و ٣٥ اللتين تمكنان مجلس الأمن من الرقابة على ما يجرى فى داخل =

الإعتبارات تدعونا إلى القول بحق هيئة الأمم المتحدة فى أن تقرر ملاءمة مقاصد المنظمات الإقليمية والمبادىء التى تقوم عليها لمقاصد الأمم المتحدة ومبادئها من عدمه . وإذا ما أعترف بانطباق هذه المقاصد والمبادىء تمتعت الجامعة بوصف منظمة إقليمية على أساس المادة ٥٢ ، ويتوقف على هذا التقرير قيام علاقة بين الجامعة وهيئة الأمم المتحدة فى حدود ميثاقها . ولا يهم أن يكون الاعتراف صريحاً أو ضمنياً ، وقد تم إعتراف هيئة الأمم المتحدة الصريح بالصفة الاقليمية للجامعة العربية ، وذلك فى سياق قرار إتخذته الجمعية العمومية للأمم المتحدة بشأن إنشاء لجنة اقتصادية للشرق الأوسط وجاء فيه « إن تعاون هذه اللجنة (المراد إنشاؤها) مع هيئة الأمم المتحدة ومؤسساتها ، ومع الهيئات الإقليمية فى الشرق الأوسط كجامعة الدول العربية ، من شأنه أن ييسر مهمتها »(١) .

= هذه المنظمات ، م ٥٣ التى تحول دون قيام المنظمات الاقليمية — كمبدأ — بأى عمل من أعمال القسر من غير ترخيص مجلس الامن ، وم ٥٤ التى تقضى بأن يحاط مجلس الامن علماً بما تقوم المنظمات الاقليمية أو تنوى القيام به من عمل لصيانة السلم .

(١) Weekly Bulletin, United Nations, November 4, 1947, p. 603

الفصل الثالث

فض المنازعات بالطرق السلمية

١٨٦ — تمهيد : تتكلم المادة الخامسة من الميثاق عن حالة قيام نزاع بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، وتفرض على الدول المتنازعة واجبا معينا واحداً ، هو ألا تلجأ إلى القوة لفض هذا النزاع . فالميثاق يترك للدول المتنازعة حرية التصرف فى نزاعها ، فيما عدا أن تلجأ إلى القوة . ولا يقيد من حقها فى الإختيار بين الوسائل التى توصلها إلى فض نزاعها ، ولا يلزمها بواحدة منها . وهو فى هذا يختلف عن ميثاق الأمم المتحدة ، الذى قرن هذا الواجب السلبي بالتزام إيجابى هو وجوب فض المنازعات بالوسائل السلمية [١] ، وعرض لبعض هذه الوسائل بالذكر [٢] . ولكن الخلاف فى هذا الصدد شكلى محض ، ولا يمكن أن يعتبر عيبا فى الميثاق أو نقصاً لمجرد ذلك . لأن أحترام الدول لالتزامها بعدم اللجوء إلى القوة يؤدى حتما إلى أن تضطر إلى حل خلافاتها بالطرق السلمية [٣] . فهذن الإلتزامان مرتبطان ببعضهما إرتباطا وثيقاً ، بحيث يمكن القول أنهما يعتبران مظهران مختلفان لإلتزام واحد . وإذا كان الميثاق الأمم المتحدة قد ذكر بعض الوسائل السلمية ، فإنه لم يفعل ذلك إلا على سبيل

---

(١) م ٢ ف ٣ ميثاق الامم المتحدة

(٢) م ٣٣ ف ١

(٣) يلاحظ أن بين أربع من الدول الاعضاء معاهدات تفرض عليها واجب فض المنازعات التى تنشب فيما بينها بالطرق السلميه (م ٢ من معاهدة الحلف العربى بين العراق والمملكة السعودية واليمن لسنة ١٩٣٦ وم ٣ من معاهدة الاخوة والتحالف بين العراق المملكة الاردنية لسنة ١٩٤٧) .

التمثيل . وترك للدول الأعضاء الحرية فى حل منازعاتها بوسائلها الخاصة التى تختارها [١] .

١٨٧ — وإذا كان الميثاق يختلف فى هذا الشأن عن ميثاق الأمم المتحدة ، فإنه يتفق معه فى أنه لم يقتصر على تحريم الحرب فى بعض صورها كما فعل عهد عصبة الأمم ولم يقف عند حد تحريم الحرب بين الدول الأعضاء فى كل صورها ، بل ذهب إلى حد تحريم اللجوء إلى القوة فيما بينها بصفة عامة [٢] وبذلك قطع الطريق على الدول وحرمها من حق الإلتجاء إلى وسائل الإكراه لتقليب إرادتها والقيام تحت ستارها بأعمال لا تتميز بطبيعتها فى شىء من أعمال الحرب ، هذا الحق الذى كان معترفا به فى ظل العصبة . وبذلك إستفاد من حوادث السنوات الأخيرة حين أقدمت دول مختلفة على توجيه أعمال العنف ضد دول أخرى أعضاء فى العصبة ، محتمية وراء هذه التفرقة بين الحرب بمعناها الفنى وأعمال الأكراه ، ولم تستطع العصبة أن تحرك ضدها الضمان المنصوص عليه فى المادة ١٦ .

١٨٨ — ويتخذ إختصاص مجلس الجامعة فى نظر المنازعات بين الدول الأعضاء صورتين مختلفتين . أما الصورة الأولى فقد نظمتها الفقرة الأولى من المادة ، وتنص على أنه : « إذا نشب بينها — دولتين أو أكثر من دول الجامعة — خلاف لا يتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ، ولجأ المتنازعون الى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزماً » . فالإلتجاء الى المجلس فى هذه الصورة لا يكون إذن الا بموافقة الطرفين ، وبشرط الا يتعلق الخلاف باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها . واختصاص المجلس فى هذا الشأن إختصاص تحكيمى

---

(١) م ٣٣ ف ١
(٢) م ٢ ف ٤ من ميثاق الامم المتحدة

صرف . ويظهر ذلك بوضوح فى قوة الحكم الملزمة . وكذلك فى الفقرة الأخيرة من المادة التى تنظم إجراءات التصويت ، فتقول بأن « قرارات التحكيم تصدر بأغلبية الآراء » . وإذ كان من الطبيعى ألا يسمح لدولة ما بأن تكون حكماً وطرفاً فى دعوى ، [١] فإن المادة تقضى ، فى فقرتها الثانية ، بتنحى الدول التى وقع بينها الخلاف عن الإشتراك فى مداولات المجلس وقراراته

١٨٩ — واستبعاد المنازعات التى تتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها من التحكيم يذكرنا بالنصوص التقليدية التى كانت تتضمنها معاهدات التحكيم المعقودة قبل الحرب العالمية الأولى . إذ كانت تقضى عادة بعرض المنازعات ذات الصبغة القانونية التى تنشب بين الدول الأطراف ولم تحل بالطرق الدبلوماسية على محكمة التحكيم الدولية بلاهاى ، بشرط « ألا تمس مصالح الدول الأطراف الحيوية أو إستقلالها أو شرفها [٢] » . وهذه التحفظات عرضة لأشد النقد من الفقهاء [٣] ، لأن تحديد مفهومها موضوعيا من أصعب الأمور ، إن لم يكن مستحيلا . لأنها تخضع لتقرير الدول ذات الشأن الذاتى ، بحيث يمكن أن يدخل فيها أى نزاع ترغب الدول فى استبعاده من التحكيم ، حتى قيل أن لا حد لتعسف الدول فى هذا الشأن إلا حسن نيتها . وعلة التمسك بهذه التحفظات أن الدول أضطرت مع تقدم فكرة القانون الدولى الى قبول مبدأ التحكيم الإلزامى . ولكنها كانت تخشى نتائج تقيدها بمثل هذا

---

(١) « Personne ne peut être juge et partie dans sa propre cause »
من فتوى محكمة العدل الدولية الدائمة فى تفسير معاهدة لوزان سنة ١٩٥

(٢) H. Lauterpacht, La théorie des diferends non justiciables en Droit Int., Recueil de le Haye, 1930 - iv - t. 34, p. 508

(٣) ibid, p. 559-577; G. Scelle, Critique de la soi disant Domaine de la Compétence Rèservée, Revue de Droit Int. et de Législation Comparée, 1933 p. 386 et s.

الالتزام ، فلجأت إلى التفرقة بين المنازعات السياسية والقانونية [١] ، وأعلنت عن رغبتها فى التقيد بالتحكيم بالنسبة للقانونية . وأمكنها بذلك التحلل من تلك التى تصفها بأنها سياسية . وهى لا تخشى كثيراً من إلتزام عرض الطائفة الأولى على التحكيم ، لأن الخطر المحتمل قليل نظرا لأن المحكمين ملزمون بإحترام القانون فى حكمهم . وهذا الضمان غير متوفر بالنسبة للمنازعات السياسية ، لغموض قواعد القانون الدولى أو عدم وجودها بالمرة ، وبذلك تحتفظ الدول لنفسها بحرية العمل فى شأنها . ولكننا لا نكاد نجد بعد الحرب العالمية الأولى إلا معاهدات قليلة نادرة تنص على هذه التحفظات ، ولو أن التفرقة بين المنازعات السياسية وغيرها لا زالت قائمة ، ولكن الإتجاه نحو ترك حق تحديدها إلى سلطة محايدة كمحاكم التحكيم أو محكمة العدل الدولية الدائمة .

١٩٠ — وإذا كان مبدأ وضع هذه التحفظات منتقد فى ذاته ، فان الإنتقاد لا بد أن يكون أشد وأقوى حين نذكر أن المادة الخامسة لا تقيم التحكيم الألزامى . فالتحكيم لا يكون ، كما رأينا ، إلا باتفاق الطرفين . ومعنى ذلك أن لم يكن ثمة مبرر لإقحام هذه التحفظات فى المادة . إذ ليس على الدولة التى لاتريد عرض نزاع معين على التحكيم الا أن ترفض ، ولن تستطيع الدولة الأخرى أن تعرضه ، من طرف

(١) يأخذ الميثاق بالتفرقة بين المنازعات القانونية والسياسية ضمنا . لأنه باستبعاده المسائل المتعلقة بالسيادة والاستقلال من التحكيم إنما يستبعد المنازعات السياسية ، ويقصر التحكيم على المنازعات القانونية . أنظر Fauchille الذى يعرف المنازعات السياسية بأنها «كل نزاع يتعلق باستقلال الدول المتنازعة أو مصالحها الحيوية أو شرفها القومى ، ولو تضمن الفصل فى مسائل قانونية» (ov. cité, t 1, 3 éme Partie p. 545) وعندما ناقش معهد القانون الدولى سنة ١٩٢٢ مسألة تصنيف المنازعات الدولية إكتفى كثير من أعضائه بتعريف المنازعات المتعلقة باستقلال الدول أو شرفها أو مصالحها الحيوية بأنها «منازعات سياسية» راجع Lauterpacht, ov. cité, P.556

واحد . والحقيقة أن هذا الحرص الشديد على سيادة الدول الأعضاء يؤدى بذاته الى المساس بها وتقييدها [١] . إذ ما الذى يحد من إرادة دولة ذات سيادة فى عرض نزاع يتعلق بسيادتها أو مصالحها الحيوية على التحكيم بمحض مشيئتها .

١٩١ — والصورة الثانية لتدخل المجلس تشير إليه الفقرة الثالثة من المادة ، حيث تقول : « ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما » . ويلاحظ على هذه المادة أنها تخلط بين إجرائين مختلفين معروفين فى فض المنازعات الدولية ، أولهما الوساطة وثانيهما التوفيق . على أن النص الفرنسى للمادة ، وإن لم يكن ملزما ، لا يتكلم عن الوساطة (Médiation) وإنما عن الخدمات الودية (Bons offices) [٢]. وقد يبدو من الأعمال التحضيرية وجوب الأخذ بهذا الرأى ، ولكننا نرجح وجوب الأخذ بالنص العربى ، والأخذ باصطلاح (التوسط) بمعناه الفنى ، بمعنى عدم الإقتصار على تقديم خدمات ودية بالتقريب بين الدول المتنازعة وحضها على الدخول فى مفاوضات ، أو الرجوع إلى مفاوضات سبق أن قطعتها ، للوصول إلى حل للنزاع القائم بينها ؛ بل (التوسط) بالاشتراك فى المفاوضات ، وفى تقريب وجهات النظر المختلفة . ويؤيد هذا الرأى أن الفقرة الأخيرة من المادة تتكلم عن « قرارات التوسط » ، وسنحاول فيما بعد توضيح المقصود بهذه العبارة ، ويكفى الآن أن نقول إنه يفهم منها أن للمجلس أن يحدد شروط التسوية التى يقترحها المجلس للتقريب بين الفريقين . كما أنه لا يمكن فى مثل هذه الخلافات المهمة التى « تهدد بنشوب حرب » ، أن نقصر دور المجلس على مجرد تقديم خدمات ودية وانتظار نتيجتها ، لأن المجلس مكلف ، إذا ما نشبت الحرب ، بالتدخل ورد الاعتداء ؛ فله أن يحاول إذن بذل كل الجهود الممكنة لحفظ السلم ، من غير أن يتعدى الحدود المرسومة فى القانون الدولى لمهمة الوسيط .

---

(١) Mouskhèly, ov. cité p. 13

(٢) أنظر فى التفرقة بين الوساطة والخدمات الوديه Fauchille, ov. cité, t. I, 3éme partie p. 518 .

١٩٢ — وإذا صرفنا النظر عن هذا النقاش اللفظى فإن المفهوم من المادة هو أن المجلس يعرض على الدولتين المتنازعتين خدماته بصفته هيئة توفيق . فالميثاق يعطى المجلس إذن الحق فى « التوسط » فى أى نزاع يخشى منه نشوب حرب ، سواء أكان يتعلق بالاستقلال والسيادة وسلامة الأراضى أم لا . بل لعلنا لا نبعد عن محجة الصواب إذا قلنا إن الميثاق يفرض على المجلس هذا التوسط[١] وهذا الألتزام ظاهر من صياغة العبارة ، إذ تقول « يتوسط » . ومستفاد كذلك من الأعمال التحضيرية نفسها . وإذا كان من حق المجلس بل ومن واجبه أن يقوم بالتوسط ، فمعنى ذلك أن من واجب الدول المتنازعة أن تمكنه من القيام بعمله ؛ أى أن الدولة العضو فى الجامعة ، التى تشتبك فى نزاع يخشى منه وقوع حرب ، لا تملك أن ترفض عرضا بالتوسط يتقدم به المجلس وإلا خالفت واجبها المستفاد من الميثاق . ويظهر أثر ذلك فيما إذا نشبت الحرب واجتمع المجلس لرد الإعتداء عند تعيين المعتدى وتوجيه أعمال الجزاء ضده . وهذا الإلتزام لا يقوم طبعا إزاء دولة غير عضو ، إذا كان الخلاف معها ، فلها أن تقبل التوسط أو ترفضه .

١٩٣ — وأساس عمل المجلس فى التوفيق البحث عن تسوية بين المصالح المتعارضة وإيجاد توازن عادل بينها ، قابل للبقاء ، ويرضى به الفريقان . أو كما تقول محكمة العدل الدولية « الحكم على أساس العدالة » . ولكن من يقدر أن الخلاف القائم يهدد بنشوب حرب ؟ يفهم من النص بوضوح أن المجلس هو الذى يقرر ذلك . وعلى هذا القرار يتوقف إلتزامه بالتوسط . والمجلس إما أن يوجه نظره إلى الخلاف الأمين العام[٢] ، أو إحدى الدول المتنازعة ، لأنها أدرى من غيرها بدرجة خطورة النزاع ومدى تهديده للسلم ، أو أية دولة عضو أخرى . ومع أنه لم تقع أية سابقة لمعرفة الإجراءات التى سيسير عليها المجلس ، فإن حادثة ذات مغزى تدلنا على الإتجاه الذى يمكن أن يسير به

---

(١) أنظر عكس رأينا Mouskhély, ov. cité p. 33

(٢) م ٢ من النظام الداخلى للمجلس

فى بحث القضايا التى تعرض عليه . فعلى أثر تصريحات رسمية صادرة من المملكة الأردنية الهاشمية بشأن موقفها من مشروع سوريا الكبرى ، إنبرت الأوساط اللبنانية المسئولة للرد عليها ، كما أثير الموضوع فى البرلمان السورى ، ولغطت الصحف كثيرا حول الموضوع وصورت الدول العربية بمظهر المقسمة على نفسها المتخاذلة ، فأثير الموضوع بصفة غير رسمية فى مجلس الجامعة ، وبعد مناقشة غير قصيرة أحاله المجلس على لجنة وزراء الخارجية ، التى اجتمعت وأصدرت بيانا مشتركا يعلن إتفاق وجهات نظر الجميع ، وأن حكوماتهم متمسكة بميثاق الجامعة ، وأنه لم يقصد من تناول موضوع سوريا الكبرى التعرض لاستقلال أية دولة من دول الجامعة أو سيادتها أو النيل من نظام الحكم فيها (١) .

---

(١) إن الضجة التى يثيرها مشروع سوريا الكبرى بين آونة وأخرى ، والنتائج الخطيرة التى تترتب على تحقيقه ، وعلاقته بكيان الجامعة نفسها ، تقتضينا أن نتناوله هنا بشىء من الإسهاب يوضح مختلف جوانبه بعد أن اكتنفه شىء كثير من الغموض والإبهام من تناوله فى الصحف . وسنقتصر فى هذا التحليل على المعلومات التى تضمنتها الوثائق الرسمية المنشورة فى الكتاب الأردنى الأبيض لسنة ١٩٤٧ .

تحديد المشروع :

نجد تحديداً واضحاً لنطاق مشروع سوريا الكبرى ، كما يريده أصحابه ، فى المذكرة التى بعثت بها الحكومة الأردنية إلى انجلترا بتاريخ ١٨ مايو سنة ١٩٤٣ ، وتطالب فيها بتأليف دولة واحدة من سوريا ولبنان وشرق الأردن وفلسطين (ص ٦٥ من الكتاب الأبيض السالف الذكر) . فالمشروع إذن يتناول أصلا سوريا الجغرافية بحدودها الطبيعية ، ويسعى لجمعها وتوحيدها توطئة لاتحاد أوسع مع العراق لتكوين « اتحاد الهلال الخصيب » (ص ٦٦ من المرجع السابق ، وأنظر كذلك البيان الملكى الصادر من الملك عبد الله بتاريخ ٤ آب سنة ١٩٤٧) . أما التأكيدات التى تذاع بشأن مركز لبنان فى هذا المشروع ، وترك الخيار له فى الإنضمام إليه من عدمه « والأردن غيرنا كل ولا متراجع عن خيار ترك لبنان » (البيان الملكى السالف الذكر) فلا يبدو لنا أنها جدية بل مجرد مناورة تهدف إلى إستبعاد معارضة =

ويهمنا من هذه الحادثة الإجراءات التى اتبعت فيها . فالمتوقع عند ما يثار نزاع ما أمام المجلس أن يحيله على لجنة وزارة الخـــارجية ، بوصفها اللجنة السياسية ،

= لبنان للمشروع. وفى حالة تحقق المشروع ان تعدم الدولة التى تتكون من الوسائل التى تمكنها من الضغط على لبنان وضمه إليها . ويظهر هذا منذ الآن فى إشتراط تخلى لبنان عن الأقاليم السورية الاربعة التى ضمت اليه بعد الحرب العظمى فى حالة رفضه الدخول فى الدولة الاتحادية (ص ٦٨ من الكتاب الابيض ، م ١٠)

نوع الدولة :

أما نوع الدولة فيتراوح بين الوحدة والاتحاد ولا ريب أن الغرض الاول الذى يستهدفه دعاة المشروع هو تكوين دولة مركزية تضم الاقطار الاربعة المشار اليها ، مع شىء من الاستقلال الإدارى للبنان القديم مراعاة لامانى سكانه وكذلك فى فلسطين لحفظ حقوق الاقلية اليهودية (ص ٦٥ — ٦٦ من الكتاب الابيض) أما فى حالة قيام صعوبات فى وجه هذا المشروع فان جهود أنصاره تتجه نحو اقامة دولة اتحادية من الاقطار الاربعة المشار اليها ، عاصمتها دمشق ويتمتع الاتحاد باختصاص المبدأ ، ويعنى بشئون الدفاع والمواصلات والاقتصاد الوطنى والثقافة العامة والقضاء الاتحادى ، مع بقاء الاستقلال الذاتى لكل من الحكومات المحلية . (ص ٦٧ — ٧٠ من الكتاب الابيض)

نظام الحكم :

ويكون نظام الحكم ملكياً ، ويصر الملك عبد الله فى مذكراته للحكومة البريطانية على أن يتولى بنفسه لسلطة فى الدولة التى يسعى إلى تكوينها بأن يكون ملكا للدولة المركزية أو رئيسا للدولة الإتحادية (ص ٦٦ و٦٨ من الكتاب الأبيض) أما من عداه من الداعين للمشروع فيقولون بضرورة قيام إستفتاء شعبى عام يقرر نظام الحكم (المادة الثانية من الكتاب الأزرق : « يبت سكان هذه الدولة أنفسهم فى نوع الحكومة التى تتخذها هذه الدولة سواء أكانت ملكية أم جمهورية » وكأن الملك عبد الله لاحظ ما فى دعوته من ضعف حين يقرر النظام الملكى بنفسه فأعلن فى خطاب العرش « أنه لايسعى إلى ملك يبغيه أو عرش يبنيه » (ص ٢٤٠ من الكتاب الأزرق) وفى بيانه الأخير « إن الأردن لا يقيم أية عقبة شكلية فى سبيل الوحدة أو الإتحاد محتكما فى هذا إلى الأمة مجتمعة » (بيان ٤ آب سنة =

لتسعى إلى التوفيق بين طرفى النزاع ، ثم تقدم نتيجة عملها إلى المجلس .

١٩٤ — وإذا كان صحيحاً أن الميثاق يعطل من حق الدول الأعضاء فى الجامعة فى

=١٩٤٧) ولكن هذا لايغير من الموقف شيئاً، فهو يقدم للعبارة الأخيرة بفقرة طويلة يهاجم فيها النظام الجمهورى الذى «فرض بالقوة وقام فى ظل الإنتداب وأوجدته التجزئة الاستعمارية» ويعتبر «نظاماً طارئاً» والواجب الرجوع إلى الأصل الذى تقرر فى سنة ١٩٢٠ (النظام الملكى) . ويعود فيستدرك ويعلن «إن نظام الحكم منوط بإرادة الأمة فاما رجوع إلى الأصل أو إستفتاء جديد» ، ويتضح من هذا تفضيله للنظام الملكى بصراحة ودعوته له .

تطور المشروع :

١ — إستهدفت الثورة العربية سنة ١٩١٦ إقامة دولة عربية واحدة من الاجزاء المنفصلة عن الدولة العثمانية . وفعلا فقد أعلن الامير فيصل فى ٢ أكتوبر سنة ١٩١٨ فى دمشق تشكيل حكومة دستورية عربية فى سوريا مستقلة باسم السلطان حسين شاملة جميع البلاد السورية . ولكن السلطتين الفرنسية والإنجليزية قسمتا سوريا إلى ثلاث مناطق كتدبير عسكرى مؤقت لا تأثير له فى مصير البلاد واستقلالها . ولكن إستمرار التقسيم ووجود معاهد سايكس — بيكو أدخلا الريبة فى نفوس الوطنيين ، فاجتمع المؤتمر السورى القومى فى ٨ آذار سنة ١٩٢٠ وأصدر قرارات على جانب عظيم من الاهمية التاريخية لانها الحجة التى يعتصم بها أنصار مشروع سوريا الكبرى ، كما أن الخطوط الاساسية للمشروع مستمدة كلها من هذه القرارات . (أنظر نصها الكامل فى الكتاب الابيض ص ٦ — ٩) وهى تتلخص فى إعلان استقلال سوريا بحدودها الطبيعية إستقلالا تاما لا شائبة فيه ، ومراعاة أمانى اللبنانيين الوطنية فى كيفية إدارة مقاطعات لبنان ضمن حدوده المعروفة قبل الحرب ، بشرط أن يكون بمعزل عن كل تأثير أجنبى ، والمطالبة باستقلال العراق إستقلالا تاما على أن يكون بينه وبين سوريا اتحاد سياسى واقتصادى ، واعلان الأمير فيصل ملكا دستورياً على سوريا . ولكن عهد الملكية لم يدم ، وسرعان ما أرسل الفرنسيون إلى الحكومة الوطنية بانذار ١٤ يوليو واحتلوا البلاد ، وتولوا السلطة باعتبارهم الدولة التى عهد اليها بالانتداب . واغتنمت انكلترا فرصة الفوضى التى سادت ، فاقتطعت شرقى الاردن — وكان جزءاً من المملكة السورية — وأقامت فيه أمارة تقلدها الامير عبد الله ، وكان اذ ذاك قد وصل الى عمان فى طريقه الى سوريا لنجدة أخيه ، وطرد الفرنسيين من سوريا . وبذلك تم تجزئة سوريا . =

قبول وساطة المجلس أو رفضها ، إذا كان الخلاف من الجسامة التى تشير إليها الفقرة ، فإنه لا يعطل من حقها فى أن ترفض التسوية التى يقترحها المجلس بوصفه وسيطا أو

= ٢ - وبانهيار فرنسا فى الحرب المنقضية بدأ نفوذ دول المحور يتغلغل فى سوريا ولبنان ووقف الانجليز ، الذين طالما تمنوا مشاهدة زوال النفوذ الفرنسى من سوريا ، يرقبون الحالة عن كثب . ورأى الامير عبد الله أن هذه فرصة مواتية يغتنمها لبعث مملكة سوريا من جديد فما عليه الا أن يحرر سوريا ولبنان من قوات فيشى ويعلن الملكية . فوجه فعلا مذكرة بتاريخ ١/١١/١٩٤٠ الى الحكومة البريطانية يلفت نظرها الى الخطر الكامن على الشرق من استمرار تسرب النفوذ المحورى الى سوريا ولبنان . وأشار الى استعداد أمارة شرق الاردن للقيام بواجبها نحو حليفتها بريطانيا ، وألمح الى أن الشعب السورى نفسه يرحب بمثل هذا العمل (ص ١٩ — ٢٠ من الكتاب الابيض) فردت الحكومة البريطانية بوجوب التريث وأنها معنية بتتبع الموقف (ص ٢٠ - ٢١ منه) ولكن لم تلبث الأمور أن « جرت خلاف ما كانت الحكومة الأردنية تأمل » (ص ٦١ من الكتاب الأبيض) فقد دخلت الجيوش المتحالفة سوريا ولبنان ، وأعلن استقلال سوريا ولبنان ، وأعترف به دولياً . فلم يبق ثمة بد من أن تتخذ جهود الأمير اتجاها جديداً .

٣ - وفى مايو سنة ١٩٤١ ألقى المستر إيدن خطابه الأول الذى تعرض فيه لموضوع الوحدة العربية . فرأى الأمير عبد الله أن الفرصة مناسبة للعمل على تقويض الأوضاع القائمة وتحقيق مشروعه . لا سيما وأن كيانها بدأ يستقر بشكل ينذر مشروعه بعدم التحقيق . وخشى أن تتحقق فكرة الإتحاد العربى فتدخلها سوريا ولبنان فرادى ويصعب عليه توحيدهما فيما بعد . فوجه مذكرة إلى الحكومة الإنجليزية يناشدها فيها إلغاء الانتداب عن شرقى الأردن أسوة بالأقطار العربية الأخرى ليتمكن من السعى مع تلك الأقطار الوحدة . وتقدم السيد نورى السعيد سنة ١٩٤٣ الى المستر كيزى وزير الدولة البريطانية فى الشرق الأوسط بمذكرة تعرف بالكتاب الأزرق . كما تقدم الأمير عبد الله بمشروعين منفصلين (نصهما الكامل ص ٦٥ — ٧٠ الكتاب الأبيض) أولهما للوحدة السورية وثانيهما للاتحاد السورى . وبين هاتين المذكرتين إتفاق تام على سائر النقاط الجوهرية . ولم يهمل فى هذه المرحلة الدعوه الشعبية فوجه نداء إلى الشعب السورى عنونه « يا أهل الشام . حاضره وباديه . من خليج العقبة الى البحر الأبيض المتوسط إلى أعالى الفرات » (النص ص ٧٥-٧٧ منه) أفصح فيه لأول مرة =

قائما بعملية التوفيق . ولو قلنا بغير ذلك لانقلب عمل المجلس إلى تحكيم محض . فقرار الحكم وحده هو الذى لا يجوز للدول المتنازعة أن ترفضه . والميثاق صريح فى هذا

= عن رغبته علانية للجمهور ، وانتقل المشروع من ميدان المذكرات الدبلوماسية الى ميدان الدعاية الشعبية ، ودعا فيه الى مؤتمر سورى خاص يعقد فى عاصمة شرق الأردن لتقرير وحدة سوريا أو اتحادها ، ولما بدأت مشاورات الوحدة العربية فعلا أصدر تعليماته الى رئيس وزرائه ، ويصر فيها أن على مصر والعراق أن تسعيا لوحدة سوريا قبل اقامة أى اتحاد عربى آخر . (ص ١٠٣ البند ١٠ وص ١٠٤ — ١٠٧ من الكتاب الأبيض)

٤ — ولكن هذه المساعى لم تسفر عن النتائج المرجوة . فوقع بروتوكول الاسكندرية فى سنة ١٩٤٤ كما وقع ميثاق الجامعة فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٥ من غير أن تحرك الحكومة البريطانية ساكنا لتنفيذ المشروع وكذلك الدول ذات الشأن . فوجه همه الى بث الدعاية الشعبية . ونجد بعد توقيع الميثاق مباشرة حملة قوية من البلاغات والبيانات تذاع بصورة خاصة فى دمشق . وأعقب هذه الحملة نشر مذكراته ، وفيها الكثير من الدعوة للمشروع وتبريره ، كما نشر فيما بعد كتاباً أبيض وفيه مجموعة وثائق رسمية تدعم رأيه . ولم يكن ثمة بد من أن يتناول الرجال الرسميون التصريحات الرسمية التى يدلى بها الملك عبد الله فى صدد سوريا الكبرى فثارت مساجلات صحفية بين ممثلى الحكومتين الاردنية واللبنانية وانتقلت الى المجالس النيابيه فى سوريا ولبنان وشرق الأردن فقرر المجلسان السورى واللبنانى استنكار المشروع وتشجيبه (بيان رئيس الجمهورية السورية فى ٢٦ فبراير سنة ١٩٤٥ قرار المجلس السورى فى ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وقرار المجلس اللبنانى فى ٢٦ نوفمبر من نفس السنة) بينما أعلن المجلس التشريعى الأردنى تمسكه به (أنظر ص ٢٧٦ من الكتاب الأبيض) كما أثير الموضوع فى مجلس الجامعة فأحيل على اللجنة السياسية التى أصدرت بيانا فى ٢٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦ وقعه جميع مندوبى الدول العربية بما فيهم وزير خارجية شرق الأردن يعلن تمسك دولهم بميثاق الجامعة (أنظر ص٢٦٧ من الكتاب الأبيض) واعتبر المجلس مشروع سوريا الكبرى مسألة منتهية فى ٣٠ نوفمبر . ولكن مندوب شرق الأردن تقدم فى نفس الوقت بمذكرة تحفظية تعلن تمسكه بمشروع سوريا الكبرى وأن ليس فيه مناقضة للميثاق طالما أن مرده ارادة الأمة صاحبة الشأن والاتفاقات الرضائية بين الحكومات المسئولة (أنظر النص ص ٢٦٦ من الكتاب الأبيض) =

الشأن ، إذ قال إن توسط المجلس هو « للتوفيق بينهما » . والتوفيق يتنافى مع التزام الدولتين المتنازعتين أو إحداهما بقبول الحل المقترح . ولا يقلل هذا من قيمة عمل

= ٥ — وقد دخل المشروع فى مرحلة جديدة عندما أصدر الملك عبدالله بيانا ملكيا بتاريخ ٤ آب سنة ١٩٤٧ موجها إلى الشعب السورى ، يدعو فيه إلى تنفيذ المشروع ، ويعلن أن من واجبه العمل لتحقيق المشروع ليس بالأقوال فحسب بل « وبالأفعال أيضاً » ، وحاول أن يستبعد معارضة الدول العربية الأخرى بدعوته إلى أعتبار المشروع « حقاً من حقوق الأقاليم السورية ليس لغيرها أن تتدخل فيه » ، كما وجه رسالة خاصة إلى رئيس الجمهورية السورية لم يذع مضمونها . وكان رد الفعل عنيفا هذه المرة . فأصدرت الحكومتان السورية واللبنانية بيانا مشتركا بتاريخ ٢٧ أغسطس سنة ١٩٤٧ أستنكرتا فيه تدخل المملكة الأردنية فى شئونهما الداخلية ، وأعلنتا إتفاقهما على الخطط المشتركة الواجب إنتهاجها فى الموضوع . كما أصدرت كل من الحكومتين السعودية (٣١ أغسطس ١٩٤٧) والمصرية (٤ سبتمبر ١٩٤٧) بيانا باستنكار المشروع وتأييدهما لأستقلال سوريا ولبنان ، والدعوة إلى التمسك بميثاق الجامعة .

ولعله من المناسب أن نلقى نظرة على الحجج التى يستند إليها الملك عبدالله فى سعيه إلى تحقيق المشروع . فسوريا وحدة طبيعية وأجتماعية يجب أن تتوج بوحدة سياسية . وقد عبر السكان عن رغبتهم فى هذه الوحـــدة فى قرار المؤتمر القومى السورى سنة ١٩٢٠ ، أما التجزئة فلم تكن إلا حدثا طارئا جاء به الإنتداب أما وقد ألغى الإنتداب فوجب العودة إلى الأصل .. الوحدة (البيان الملكى ٤ آب ١٩٤٧) وفى هذا مصلحة الجميع لأن سلامة سوريا فى وحدتها والخطر كل الخطر عليها من التفرقة . (ص٢٤٠ من الكتاب الأبيض) ونحن لا نشك فى أن وحدة سوريا أو إتحادها خطوة جبارة نحو تحقيق الهدف الذى تسعى الجامعة إلى تحقيقه . وقد أعلنت الحكومة السورية فى وضوح وجلاء عن تأييدها للمشروع من حيث المبدأ ولكنها أعلنت بقوة تمسكها بالنظام الجمهورى ، وأشارت إلى أن شرق الأردن كان دائما مقاطعة من المقاطعات السورية ، وطبيعة الأشياء تقضى أن يتبع الجزء الكل لا العكس ، وأنصبت المعارضة على الشكل الذى يدعو اليه الملك عبدالله تحقيقاً لجلوسه على العرش . (من مشاورات الوحدة العربية وأنظر ص ١٠٥ — ١٠٦ من الكتاب الأبيض)

ولكن ما علة إصراره على أن يتولى بنفسه تحقيق المشروع واعتلاء العرش ؟ إن نظرة =

المجلس فى شيء . فوجود المجلس وسير المفاوضات تحت إشرافه من شأنهما أن يقربا

= نلقيها على بيانات الملك عبدالله والمذكرات التى وجهها إلى الحكومة البريطانية تبين لنا أنه يتذرع بنوعين من الحجج فهو ، إزاء العرب ، يستند إلى قرار المؤتمر السورى الصادر سنة ١٩٢٠ فى القول بأن شكل الحكم قد تقرر فى هذا المؤتمر الذى يمثل جميع الأقطار السورية ، وهو الملكية الدستورية وأن ليس من حق أى إقليم سورى نقضه منفردا (ص ٦٤ — و ٢٧٦ من الكتاب الأبيض وأنظر بيان ٤ آب ١٩٤٧) ويوضح موقفه أكثر من ذلك حين يقول إن القرار المشار اليه ورسائل مكماهون تحمل البيت الهاشمى « أمانة تحقيق الوحدة القومية » (ص ٧٦ من الكتاب الأبيض) وإنه يعمل بوصفه « وريث حقوق الثورة العربية والأمين على مبادئها القومية » (ص ٨٤ منه) . وحين يتوجه الى الحكومة الإنجليزية يطلب مساعدتها وتأييدها فإنه يستند الى الوعد الذى قطعه له ونستون تشرشل سنة ١٩٢٠ بأن تبذل إنكلترا خدماتها الودية لدى فرنسا لإعادة الحكم العربى إلى سوريا وعلى رأسه الأمير عبدالله . (أنظر ص ٣٩ من الكتاب الأبيض أنظر جورج أنطونيوس المرجع السالف الذكر ص ٣٤٨ — ٣٤٩) . وهو يلمح الى أنه سلك تجاه الحكومة البريطانية مسلكا حافظ به على ولائه لها فى جميع الظروف وأنه لعب دوراً سياسيا فى إطفاء (الفتنة النازية) فى العراق سنة ١٩٤١ كما سهل الى حد كبير نجاح الحركات العسكرية التى أنتهت باحتلال سوريا ولبنان فى نفس السنة (ص ٣٩ بند ٣ وص ٣٥ بند ٢ من الكتاب الأبيض) أما هذه الحجج الأخيرة فلسنا نرى أنها جديرة بالوقوف عندها ، لأن العرب لم يعترفوا قط لأية دولة أجنبية كانت بحق التدخل فى شئونهم وتقرير مصيرهم . وليست حججه الباقية بأشد مضاء ، وهى لا تصمد أمام النقد . إذ أن قرار ٨ أذار نصب ملكا بالذات هو الملك فيصل الأول ، كما أن هذا القرار لا يقيد الشعب نفسه ، لأن هذا هو منبع السيادة ومصدر السلطات . والشعب السورى قرر بمحض حريته وأختياره إتخاذ الشكل الجمهورى نظاماً له أما حقوق الثورة العربية فلم تورث ، ولا يمكن أن تورث ، لأشخاص بذاتهم . فان عهد تصرف الملوك بالشعوب قد إنقضى وباد والأمة العربية هى التى ورثت هذه الحقوق ، وهى التى تحدد أغراضها ووسائل تحقيقها بمطلق إرادتها .

ولتفهم حقيقة موقف سوريا يجب ألا نقف عند هذه الحجج السطحية ، بل ننظر الى الآثار التى تترتب على تحقيق مشروع سوريا الكبرى لنتبين الأسباب العميقة التى تدفع الحكومة السورية الى رفض المشروع ومقاومته بكل الوسائل . =

وجهات النظر بين الطرفين المتنازعين ، كما أن الدول الأعضاء الأخرى تمثل قوة سياسية

= ا — لا يتفق ونصوص ميثاق الجامعة — فاذا كانت المادة التاسعة منه تبيح للدول عقد معاهدات فيما بينها لإقامة علاقات أوثق من روابط الميثاق ، فالشرط الأساسى فى ذلك توافر الرضى من الجانبين . ودول الجامعة قد التزمت فى المادة الثامنة باحترام نظام الحكم فى الدول الأعضاء الأخرى ، وتعهدت بعدم القيام بأى عمل يرمى الى تغييره . ومعنى ذلك أنها تعهدت بالإمتناع عن كل ما من شأنه أن يعتبر تدخلا — ولو بطرق ملتوية — لتغيير نظام الحكم فى أية دولة أخرى . ولا شك أن البيانات الرسمية التى يذيعها الملك عبد الله — وهو رئيس دولة عضو — والدعاية التى يبثها لكسب الأنصار فى داخل الجمهوريتين يعتبران اقداماً منه على عمل يرمى الى تغيير نظام الحكم فى بعض الدول الأعضاء وبالتالى يناقض نص المادة المشار أليها .

ب — وهو يهدد إستقلال سوريا وسيادتها . وكذلك لبنان إذا تحقق المشروع بشكله الكامل . إذ يترتب على المشروع فقدان سوريا ولبنان شخصيتهما الدولية ويربط مصير شعبي الجمهوريتين بمصير المملكة الأردنية . ولكن سوريا ولبنان تتمتعان باستقلال تام غير مشوب بشائبة ، ولا تقيده أية ارتباطات دولية تحد منه . أما المملكة الأردنية فمرتبطة بمعاهدة تكبلها بقيود شديدة لا تتيح للباحث المجرد أن ينظر إليها كدولة مستقلة إستقلالا فعلياً . وتحقيق المشروع هو إذن رجعة إلى الوراء فى تاريخ سوريا ولبنان السياسى والوطنى . والوحدة لا تبرر بحال من الأحوال مثل هذه النكسة إذ لا خير فى وحدة تظلها الحراب الأجنبية .

ح — والمشروع يرتبط كذلك بحل معين لقضية فلسطين هو قبول مبدأ التقسيم الذى رفضه الشعب الفلسطينى ، صاحب الكلمة الأخيرة فى وطنه ، ورفضته الدول العربية جميعاً شعوباً وحكومات. وارتباط المشروع بهذا الحل يبدو بجلاء فى عنوان الكتاب الأزرق الذى وجهه السيد نورى السعيد إلى المستر كزى وزير الدولة البريطانى فى الشرق الأوسط ، مذكرة فى استقلال العرب ووحدتهم ، مع إشارة خاصة إلى فلسطين ومقترحات رامية إلى حل نهائى ،

ء — ومن الآثار السيئة التى ترتبط بالمشروع تصديع كيان الجامعة العربية نفسه ، فقد أعلنت سوريا ولبنان رفضهما للمشروع وإستعدادهما لمقاومته بكل الوسائل . وعارضت فيه المملكة العربية السعودية التى وقعت ميثاق الجامعة على أساس إستمرار الوضع الراهن واحتفاظ الجمهوريتين بنظام الحكم القائم فيهما وتخشى — إذا ما تحقق مشروع سوريا =

وأدبية لها أثرها فى الضغط على الطرفين للوصول إلى قرار يحسم الخلاف [١] ، ويضمن

---

(١) بعد أن تحررت سوريا ولبنان من قيود الإنتداب الفرنسى ، كان لا بد لهما من تصفية المشاكل المالية المعلقة بينهما وبين فرنسا ، لأن العملتين اللبنانية والسورية ظلتا مرتبطتين مدى عشرين عاماً بالعملة الفرنسية ، وكانتا تخضعان تبعاً لذلك للتقلبات التى يتعرض لها الفرنك الفرنسى ، مما يعود بأبلغ الضرر على حياة البلدين الإقتصادية والمالية . وقد بدأت مفاوضات لهذا الغرض فى باريس فى أكتوبر سنة ١٩٤٧ ، وانتهت فى أوائل فبراير سنة ١٩٤٨ إلى مشروع إتفاق يقضى بأن تعتبر الديون المتجمدة للبنان وسوريا لدى فرنسا (١٦ مليار فرنك) تغطية للنقدين السورى واللبنانى ، وتضمن فرنسا قيمتهما بالنسبة للجنيه السترلينى لمدة عشر سنوات تقوم خلالها بتسديد المبلغ بحيث يصبح عند انتهائها فى حوزة الحكومتين السورية واللبنانية ، ويكون فى وسعهما إستعماله لتغطية نقديهما تغطية مستقلة . ولكن الحكومة السورية أعلنت بعد ذلك أنها قررت الإنفصال بنقدها فوراً عن الفرنك الفرنسى والإحتكام فى خلافها مع فرنسا إلى محكمة العدل الدولية . وتعذر على لبنان إتخاذ مثل هذا الموقف لأن موارده المالية والاقتصادية لا تسمح له بتأمين تغطية دولية لنقده . ووقعت الحكومة اللبنانية الإتفاق فى ٦ فبراير سنة ١٩٤٨ وقد خلق إنفصال النقد السورى عن النقد الفرنسى صعوبات جمة بين سوريا ولبنان نظراً للوحدة الاقتصادية والجمركية القائمة بينهما ونشأ خلاف لذلك بين الحكومتين ، وأعلن رئيس الحكومة اللبنانية أنه سيحتكم إلى مجلس الجامعة لتسوية هذا الخلاف الذى لم تجد المفاوضات الدبلوماسية فى شأنه . وقد اتفق أن جرى هذا قبيل استئناف مجلس الجامعة إجتماعاته فى الدورة السابعة ، فتناولت اللجنة السياسية موضوع هذا الخلاف عند إنعقاد المجلس . وأسفرت وساطتها عن وقوع إتفاق مؤقت بين الطرفين المتنازعين ، صيغ على ضوء الوضع الجديد . وتعهدت الحكومتان السورية واللبنانية بموجبه بأن تدخلا فى مفاوضات قبل انتهاء مدة الإتفاق لبحث ما بينهما من أمور ، على أمل الوصول إلى حل يعيد التعاون بينهما سيرته الأولى .

= الكبرى بزعامة الملك عبد الله وتحقق إتحادها مع العراق — (اتحاد الهلال الخصيب) — أن يفضى ذلك إلى تطويقها ، وأن تكون الخطوة التالية إستعادة الهاشميين لعرش الحجاز ، كما استنكرته مصر حرصاً منها على وحدة الجامعة ودوام التفاهم بين أعضائها .

هـ — وينتج المشروع آثاراً خطيرة فى الميدان الدولى . فسوريا ولبنان هما الدولتان الوحيدتان فى الشرق الأوسط اللتان لا تخضعان للنفوذ الأجنبى . وكونهما دولتين صغيرتين =

أن تسير المفاوضات فى جو مشبع بالعدالة، لا أثر فيه للإكراه والضغط من جانب أحد طرفى النزاع على طرف آخر.

١٩٥ — أما عبارة «وتصدر قرارات التوسط بأغلبية الآراء» فغير مفهوم أمرها لأن العبرة فى التوفيق ليست باصدار قرارات أو وضع تسويات بالاجماع أو بالأغلبية بل بقبول الطرفين المتنازعين لهذه التسويات. وليس ما يمنع أن تنقسم هيئة التوفيق إلى أغلبية وأقلية، ويقبل الطرفان الحل الذى تقترحه الأقلية فيصبح هو، لا الحل الذى تقترحه الأغلبية، أساس التوفيق. ويلوح لنا أن «قرارات التوسط» هذه مستمدة من المادة الخامسة عشرة من ميثاق عصبة الأمم، التى كانت تقضى على المجلس باصدار (تقرير) عن موضوع النزاع والتسوية التى اقترحها، فاذا صدر التقرير بالإجماع، وقبله أحد الطرفين المتنازعين، حرم على الطرف الآخر الدخول معه فى حرب بشأن النزاع. واذا صدر التقرير بالأغلبية احتفظ الطرفان بحريتهما فى العمل مع مراعاة بعض القيود. فاذا كان المقصود بقرارات التوسط تقارير من هذا النوع، فإنه لا بد من القول أن التوفيق أخطأ واضعى الميثاق. لأن الحكمة من النص على اجراءات التصويت معدومة. فكان الغرض فى عصبة الامم الحيلولة دون وقوع الحرب إذا صدر التقرير بالاجماع. أما الميثاق فيحرم أصلا كما رأينا لا الحرب وحدها بل ووسائل الاكراه معها. واذا كان له من فائدة فتظهر عند النظر فى تحديد المعتدى إذا وصل الامر مرحلة الاعتداء.

= يعتبر فراغاً فى منطقة النفوذ الأنجلوسكسونية. فتحقيق مشروع سوريا الكبرى، وقيام إتحاد الهلال الخصيب يبسط هذا النفوذ فى كل هذه المنطقة بحيث تكون جبهة واحدة متصلة الأجزاء. وقد رأينا أن الملك عبد الله يدعو بريطانية العظمى إلى تأييده لتحقيق المشروع، كما أنه يعدها بعقد معاهدة معها تضمن «المصالح البريطانية» (ص ٨٠ من الكتاب الأبيض) وبذلك يتحقق مشروع الكتلة الشرقية دفعة واحدة من غير أن يكون للعرب أية مصلحة فيه.

١٩٦ — وتنظيم ميثاق الجامعة فى موضوع فض المنازعات يشبه إلى حد بعيد ذلك الذى انتهى اليه ميثاق الأمم المتحدة من حيث الإلزام. والجديد الذى أدخله ميثاق الأمم المتحدة على تنظيم العصبة لفض المنازعات أنه قضى بوجوب إحالة النزاع إلى مجلس الأمن ، إذا أخفق الطرفان فى تسويته بوسائلهما الخاصة [١] . كما أنه لم يخول المجلس حق التوصية بالإجراءات أو طرق التسوية فقط بل وبشروط معينة للحل السلمى [٢] . ولكن هذه التسويات لا تخرج عن كونها توصيات ، لطرفى النزاع أن لا يلتزما بقبول شروطها . ومجلس الجامعة يتمتع بهذين الحقين . فالتزام دول الجامعة المتنازعة بقبول التوسط لا يقل فى شىء عن إحالة أعضاء الأمم المتحدة النزاع إلى المجلس . وللمجلسين فى الحالتين أن يضعا أسساً للتوفيق ، ولكنها توصيات لا تلزم أحداً من الفريقين بشىء .

١٩٧ — أما فى الخلافات التى لا تهدد بنشوب الحرب ، أى دون الجسامة التى تشير إليها الفقرة ، فلا يكون للمجلس سند من المادة إن عرض وساطته . وإنما يخضع عرضه للقواعد العامة ، ومن مقتضاها أن من حقه أن يعرض خدماته ، ومن حق الدول المتنازعة أن تقبل هذا العرض أو ترفضه . ولكن ما حكم الخلافات التى لا تصل إلى حد التهديد بنشوب الحرب ، ولكن يخشى منها اللجوء إلى أعمال الإكراه فقط ؟ إن مثل هذه الأعمال تعتبر مخلة بالأمن الدولى ، ولو أنها لا تصل إلى حد تهديد السلم . ومثل هذه المنازعات تخضع لاختصاص مجلس الأمن فهل يمكن إخضاعها أيضا لاختصاص مجلس الجامعة وقياسها على المنازعات التى يخشى منها نشوب الحرب ؟ يلوح لنا أن كلمة « الحرب » الواردة هنا لم يقصد بها معناها الفنى المتعارف عليه . بل يقصد منها كل ما يكون ، إذا تحقق فعلا ، عناصر الإعتداء ويدعو إلى تطبيق المادة الخاصة بأعمال القسر . والميثاق لم يحرم الحرب فقط بل حرم معها اللجوء

---

(١) م ٣٧ ف ١ ميثاق الأمم المتحدة
(٢) م ٣٧ ف ٢ ميثاق الأمم المتحدة

الى القوة إطلاقا . فأى خلاف يخشى منه اللجوء الى وسائل الأكراه يعتبر كافيا لاختصاص المجلس . وتظهر صحة هذا الرأى عند ما نذكر أن كل عمل من أعمال الإكراه يخشى منه فى الواقع أن يؤدى الى نشوب الحرب . وبالتالى فإن كل خلاف يحتمل معه اللجوء الى القوة بصفة عامة يدخل فى إختصاص المجلس كما حددناه [1] . وقد يحسن تعديل هذه الفقرة وإحلال عبارة (يهدد باستعمال القوة) محل « بنشوب الحرب » . ليتم التوافق بين صدر المادة الخامسة والفقرة الثالثة منها .

١٩٨ — هذا هو مجمل تنظيم الميثاق لفض المنازعات . وهو كما نرى تنظيم على جانب كبير من الضعف . فالميثاق كما رأينا يفرق بين المنازعات القانونية والسياسية . ولا يخضع الأولى للتحكيم الإلزامى ، بل يترك التحكيم لاتفاق الطرفين . وهو بذلك لم يأت بشىء جديد ، بل طبق القواعد العامة كما هى ، ويكفى أن يرفض أحد طرفى النزاع عرضه على المجلس للتحكيم ليخرج من اختصاص المجلس . ثم يستبعد المنازعات السياسية اطلاقا من تحكيم المجلس ، ولا ينظم لها إجراءاً خاصا الا اذا بلغت من الجسامة حداً يهدد بنشوب الحرب ، فيفرض على المجلس أن يتوسط ليوفق بين الطرفين . واختصاص المجلس هذا قائم بالنسبة للمنازعات القانونية أيضاً اذا بلغت هذه المرحلة من الخطورة ولم تعرض للتحكيم . أما اذا لم يبلغ النزاع هذه المرحلة فلا يمكن للمجلس أن ينظر فيه ، وعليه أن يقف موقف المتفرج الى أن يشتد النزاع ، وتتوتر الحالة بين الدولتين المتنازعتين ، ليتمكن من التدخل . وقد يكون تدخله بعد فوات الوقت . ولو أنه أختص بالنظر فى أى نزاع يفشل الطرفان فى تسويته بوسائلهما الخاصة لكان أجدر وأبقى . فضلا عن أنه لم يزود بأية سلطة تخوله إلزام الطرفين باحترام قرار التحكيم الذى يصدره ، اذا عن لأحدهما ألا يتقيد به . وهو فى هذه المرحلة لا يستطيع أن يطبق المادة السادسة الخاصة بالأعتداء لأن الإعتداء يقتضى عملا إيجابياً لا يمكن أن يتحقق بمجرد الإمتناع عن

---

(١) انظر بند ١٩٢

تنفيذ قرار التحكيم . وليس له إلا أن يستعمل حقه فى طرد الدولة الممتنعة لعدم قيامها بواجباتها طبقاً للمادة ١٨ من الميثاق . وهذا يضعف من كيان الجامعة بلا شك ، ويستبعد إمكان اللجوء اليه الا فى الحالات القصوى . أما تلك التى ترفض التقيد بقرار المجلس التوفيق . فلا يمكن أن تعتبر ممتنعة عن القيام بواجباتها ، كما يذهب الى ذلك أستاذنا سامى بك جنينة [١] . ولو أخذنا برأيه لرتبنا أثراً ملزماً على قرار التوفيق بصورة ملتوية . وهذا ما يتنافى وطبيعة هذا الإجراء ، كما يناقض المادة الخامسة من الميثاق التى تتحدث عن القوة الملزمة لقرارات التحكيم . وتضيف بعد ذلك أن قرارات التوسط تكون « للتوفيق » بين المتنازعين .

١٩٩ — ولمعرفة المدى الذى يذهب اليه الميثاق من الضعف فى هذا الصدد ، حسبنا أن نشير بايجاز كلى الى بعض الإتفاقات الدولية وكيفية تنظيمها لفض المنازعات . ففى بعض الإتفاقات تخضع كل المنازعات ، بصرف النظر عن طبيعتها ، للتوفيق أولا . فاذا فشل التوفيق إختصت محكمة العدل الدولية بنظر النزاع وإصدار قرار نهائى فيه . ويتعهد الأطراف بأن يقبلوا تسوية النزاع على أساس العدالة (ex oequo et bono) إذا لم يكن النزاع ذا صبغة قانونية [٢] . وفى اتفاقات أخرى غيرها يؤخذ بالتفرقة بين المنازعات ذات الصبغة القانونية وغيرها . فالطائفة الأولى إما أن تخضع لاختصاص محكمة العدل الدولية للتحكيم باتفاق الطرفين ، وذلك بعد فشل المفاوضات الدبلوماسية أو بعد اللجوء إلى إجراء التوفيق ، وهو إجراء إختيارى محض فى هذه الأحوال . أما المنازعات غير القانونية فالتوفيق بالنسبة لها إلزامى . وإذا لم يؤد إلى حسم الخلاف يعرض النزاع على محكمة التحكيم بناء على طلب أحد الطرفين [٣] .

---

(١) ص ١٢ من المحاضرات المشار اليها آنفا

(٢) انظر H. Lauterpacht, ov. cité p. 514.

(٣) ibid p. 515

٢٠٠ — ولا يختلف الأمر عن هذا فى الجامعة الأمريكية . فقد نظم أمر فض المنازعات على مرحلتين . مرحلة منعية (préventive.) لاستبعاد المنازعات قبل وقوعها . فتلتزم كل الجمهوريات الأمريكية بانشاء لجان مختلفة دائمة ثنائية ، تجتمع على التوالى فى كل من العاصمتين ذوات الشأن . وتتولى دراسة العوامل التى يمكن أن تؤدى الى منازعات بقصد معالجتها واستئصالها . وللجان أن تقترح الأخذ بكل ما من شأنه أن يسهل تنفيذ المعاهدات القائمة أو توثيق العلاقات الودية بين الدول الأمريكية .

وفى المرحلة الثانية ، تسعى الدول ، إذا ما نشب بينها خلاف ما ، إلى حسمه عن طريق المفاوضات الدبلوماسية . فإذا لم تسفر عن نتيجة مرضية كان للجمهوريات الأخرى حق تقديم خدماتها الودية أو وساطتها . فإذا تعذر إيجاد حل للخلاف أحيل على لجان تحقيق لدراسة الوقائع إذا كان ثمة حاجة إلى ذلك ، ثم يحل الخلاف إما عن طريق التوفيق ؛ أو التحكيم أو بعرضه على محكمة العدل الدولية الدائمة [١] ونظرة واحدة إلى هذه التنظيمات تربنا إلى أى حد أحكم تنظيم فض المنازعات بحيث لا يتصور بقاء نزاع من غير حل .

٢٠١ — وإذا علمنا أن ثلاثا من الدول الأعضاء ترتبط فيما بينها بمعاهدات تنظم فض المنازعات فيما بينها ، وتقيم التحكيم الالزامى لكافة أنواع المنازعات التى يمكن أن تنشب بينها [٢] ؛ حق لنا أن نتساءل : لم لم يؤخذ بنفس المبدأ فى الميثاق . والواقع أنه يؤخذ

---

(١) E. Pèpin, ov. cité p. 179 - 180

(٢) المادة الثانية من معاهدة الحلف العربى لسنة ١٩٣٦ بين العراق والمملكة العربية السعودية واليمن ، ويلاحظ أن المادة تشير إلى بروتوكول للتحكيم يلحق بالمعاهدة ولم يتم وضعه حتى الآن . وقد اتفق على أن يعمل إلى أن يتم وضعه ـ بين العراق والمملكة السعودية ببروتوكول التحكيم الملحق بمعاهدة سنة ١٩٣١ المعقودة بينهما (أنظر ص ٢٧٦ من مجموعة معاهدات المملكة العربية السعودية ، مكة ١٩٤٣) أما بين المملكة السعودية واليمن =

من الأعمال التحضيرية وجود نزعة قوية فى اللجنة السياسية الفرعية الأخذ بالتحكيم الإلزامى ؛ فقد قدم مشروع للمادة من مقتضاه أن يتفق طرفا النزاع على توسيط المجلس أو إحدى الدول الأعضاء ؛ فإذا لم يتم الإتفاق بينهما على ذلك أو لم تؤد الوساطة إلى حل مرض للطرفين ، يرفع النزاع إلى محكمة العدل الدولية للفصل فيه ولكن الرغبة فى التوفيق بين جميع الآراء التى ظهرت فى اللجنة اضطرت أنصار مشروع التحكيم الإلزامى إلى التراجع عن مراكزهم شيئاً فشيئاً ؛ إلى أن ظهر النص بصيغته النهائية ، وليس من العسير علينا أن نحيط بالعوامل السياسية التى تختفى وراء هذه الصيغة ، فإن لبنان يخشى دائماً من أية محاولة قد ترمى إلى تحقيق مشروع سوريا الكبرى . ، وهو للتعبير عن رغبته هذه لا يكتفى بالممانعة فى إقامة مبدأ التحكيم الإلزامى ، بل إنه حتى فى ظل التحكيم الإختيارى ، يستثنى من التحكيم أصلا المسائل المتعلقة بسلامة أراضيه وسيادته واستقلاله ، ومن هذا يتبين أن القيمة الحقيقية لهذه التحفظات تكمن فى النزعات السياسية التى تعبر عنها ، أكثر مما توجد فى الاعتبارات القانونية .

٢٠٢ — ومجمل القول أن عهد العصبة وجه همه إلى تنظيم فض المنازعات ؛ كما عقدت لهذا الغرض إتفاقات دولية لا حصر لها ؛ . ولكن هذه المحاولات كلها لم تجد نفعاً فى الحيلولة دون وقوع الحرب العالمية الأخيرة . والأساس الحقيقى للسلم فى الظروف العالمية الراهنة هو فى قوة الروابط الإقتصادية والإجتماعية والثقافية التى تربط بين مختلف الشعوب ، وتشعرها بما بينها من تضامن وبحاجتها إلى التعاون . ؛ وهذه الحقيقة هى التى دعت واضعى ميثاق الأمم المتحدة إلى توجيه عناية خاصة لتنمية هذه العلاقات بين مختلف شعوب العالم ؛ والروابط الوثيقة التى تجمع بين كل الناطقين بالعربية وانتشار الوعى

= فقد قضت المادة الثانية من وثيقة انضمام اليمن إلى معاهدة الحلف العربى بأن يعمل بروتوكول التحكيم الملحق بمعاهدة الطائف المعقودة بينهما فى سنة ١٣٥٣ هجرية .

القومى و الروح الديمقراطية فى جميع الأقطار العربية ؛ تجعل إحتمال قيام المنازعات ، لاسيما الخطيرة منها ، بينها أمرا بعيداً إلى حد ما ؛. ولا زلنا نذكر كيف أنه لما نشبت الحرب بين المملكة العربية السعودية ومملكة اليمن سنة ١٩٣٤ ، فإنها ، وإن كانت من الوجهة القانونية حربا دولية بكل معنى الكلمة ، الا أنها اعتبرت فعلا حربا أهلية ، وتضافرت جهود العرب فى كل الأقطار لوضع حدلها ، . ولعل هذه الحقيقة ، قوة الروابط القومية وما تستتبعه من ضعف احتمال قيام منازعات خطيرة لا يمكن حلها ، هى التى تفسر لنا عدم عناية الميثاق عناية كافية بتنظيم فض المنازعات

٢٠٣ — ولكن هذه الحقيقة لا تنهض فى نظرنا حجة كافية لاستمرار الوضع الراهن . ونرى أن المصلحة القومية تقضى بالمبادرة إلى تعديل الميثاق لإحكام تنظيم فض المنازعات بالطرق السلمية . أما الوساوس التى يمكن أن تشغل بال إحدى الدول الأعضاء من إقامة التحكيم الإلزامى ، فلا تكفى لبقاء النصوص الحالية . وليس من خطر جدى يهدد مثل هذه الدولة لأنها إذا كانت تخشى شيئاً من جانب إحدى الدول الأعضاء فإن هذه الأخيرة لن تكون حكما فيما إذا أثير النزاع ؛ بل ستستبعد من التصويت بطبيعة الحال ، . ولا يعقل أن يتحيز جميع الأعضاء الباقون للطرف الآخر ، بل أنهم سيستهدون بمبادىء العدالة والمصلحة العربية العليا .

٢٠٤ — وتعديل الميثاق لإيجاد تنظيم جديد لفض المنازعات ضرورة لاغنى عنها لضمان التوافق والإنسجام بين ميثاق الأمم المتحدة والجامعة . فقد إلتزمت الدول العربية الأعضاء فى الأمم المتحدة بأن تبذل كل جهودها لتدبير الحل السلمى للمنازعات المحلية عن طريق الجامعة العربية ؛ وذلك قبل عرضها على مجلس الأمن .[1] كما أن الميثاق يضع على عاتق هذا الأخير واجب تشجيع الحل السلمى للمنازعات بواسطة المنظمات

---

(١) م ٥٢ ف ٢

الأقليمية ، بطلب من الدول التى يعنيها الأمر أو بالإحالة عليها من جانب مجلس الأمن . ومعنى ذلك أن التنظيمات الأقليمية يجب أن تيسر حلا لجميع المنازعات التى يمكن أن تنشب بين الدول الأعضاء فيها . والمادة بصيغتها الحاضرة لا تضمن هذه النتيجة ، ولعله من المفيد المسارعة إلى إنشاء محكمة العدل العربية التى نص عليها فى المادة (١٩) ، على أن تختص بكافة المنازعات ذات الصبغة القانونية . وتعرض المنازعات الأخرى على سبيل الإلزام للتوفيق من قبل المجلس . فإذا لم يصل إلى حل حسم الخلاف بطريق التحكيم .

(١) م ٥٢ ف ٣

الفصل الرابع

قمع الإعتداء

٢٠٥ – تمهيد : رأينا أن الميثاق يحرم اللجوء إلى القوة لفض المنازعات بين الدول الأعضاء . وعرضنا للأسلوب الذى عالج به موضوع فض المنازعات التى تنشب بين دول الجامعة . ولكن على الجامعة أن تواجه دائما إحتمال قيام دولة منها بالإحتكام إلى القوة لفض نزاع تعذر حله بالطرق السلمية ؛ أو قيامها باعتداء غير مسبوق بنزاع توجهه تحقيقا لمطمع أو تنفيذا لغرض كضم جزء من أراضى دولة أخرى ، أو تغيير نظام الحكم فيها . ولا بد فى هذه الحالة من أن تقوم الهيئة بواجب قمع الإعتداء وإيقافه عند حده وإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوعه . وقد نصت على هذا الواجب المادة السادسة من الميثاق .

٢٠٦ – ومسألة قمع الإعتداء تثير أمامنا مسائل عدة على جانب عظيم من الخطورة والأهمية . فعلينا أولا أن نحدد المقصود بالإعتداء أو بعبارة أخرى الأعمال التى تكون عناصره . وبعد أن نحدد هذه الأعمال يجب أن نعرف من يقوم بتحديد المعتدى . وهاتان العمليتان متمايزتان ومنفصلتان . فتعريف الإعتداء مسألة نظرية صرفة ترمى إلى تحديد أركان الإعتداء ، بينما يغلب على مسألة تحديد المعتدى الطابع العملى ، لأنها تتضمن مطابقة الأحداث التى تجرى فى الواقع على أركان الإعتداء لمعرفة ما إذا كانت هذه الأركان متوافرة أولا . وإذا ما تم تحديد المعتدى وجب بالضرورة النظر فى التدابير التى يجوز أو يجب إتخاذها ضد المعتدى تنفيذاً للميثاق .

٢٠٧ – وتعريف الإعتداء وتحديد المعتدى موضوع إنقسمت فيه النظريات ،

وتراوحت بين نظامين متعارضين[١] : نظام مرن ، وآخر جامد يقوم على ضوابط دقيقة . فأنصار النظام الأخير يعلقون أهمية قصوى على تعريف الإعتداء . وفى هذا يقول الأستاذ J. Ray « إن صيانة السلام تتوقف بلا أدنى شك إلى حد كبير على وقوع إتفاق دولى على مدلول الإعتداء[٢] » . فالإعتداء جريمة ، ولا بد فى قانون العقوبات من بيان أركان الجريمة ، ليعرف الناس ما هو مباح وما هو حرام . ومن العبث تحريم الإعتداء إذا لم نعرف المراد به . وعلى هذا فيجب أن نضع مقدما ضوابط دقيقة محددة يتميز بها فعل الإعتداء من غيره . ومزايا هذا النظام ظاهرة للعيان ، إذ أنه يحقق فوائد متعددة ليس أقلها شأنا لفت نظر الدول إلى الأعمال التى يجب أن تمتنع عن الإتيان بها فى علاقاتها الدولية . وأهم من هذه الميزة الواقية ما تجنيه الهيئة الدولية التى يقع عليها واجب تحديد المعتدى من تيسير مهمتها الى حد كبير ، إذ يكاد يقتصر دورها على تحقيق الوقائع ومقارنتها بأركان الإعتداء المتفق عليها ، بحيث يتعين المعتدى بالقرائن . وبذلك يمكن إبعاد كل إحتمال لصدور أحكام تعسفية ، واستبعاد المؤثرات السياسية التى لا يمكن إلا أن تلعب دورا مهما فى أحكام الهيئات الدولية طالما أن أعضاءها يتلقون تعليماتهم من حكوماتهم .

٢٠٨ — ولكن أنصار النظام المرن لا يقتنعون بهذه الحجج . ويتساءلون فى شك وريبة عما إذا كان من الميسور الوصول إلى تعريف جامع مانع ، أو تعداد لأعمال العدوان ، ليشمل مختلف الأشكال التى يمكن أن تظهر فيها الوقائع السياسية والعسكرية التى تكون الإعتداء ، ولا شىء غيرها . وهم يخشون أن نضحى ، إذا ما أخذنا بالنظام الجامد ، « بحقائق الحياة سعيا وراء بساطة شكلية مصطنعة[٣] » . ويخلصون من ذلك

---

(١) M. Bourquin, Le Probléme de la sécurité, Recueil de La Haye, 1934 - 111- t. 49 p. 504 et s. I. Diamandesco. Le Probléme de l' Agression dans le Droit Int. Actuel, thèse, Paris, 1935 p. 44 et s.

(٢) J. Ray, ov. cité. p. 362

(٣) M. Bourquin, Le Probléme de la sécurité, ov. cité, p. 504

الى القول بأن التعريف ليس ضروريا ولا مفيدا ولا ممكنا . وحسبنا وجود هيئة دولية يقع على عاتقها تعيين المعتدى فى كل حالة على حدة . والزمن كفيل ، عن طريق تجمع الإختبارات الفردية ، بتحديد فكرة الإعتداء وابرازها . وقد واجهت عصبة الأمم فعلا مشكلة تعريف الاعتداء منذ قيامها . ولكنها لم تستطع أن تجد لها حلا نهائيا . ونجد صورة لهذا الفشل فى التقرير المعروف بتقرير « بنيش » المقدم الى الجمعية العمومية عن (مشروع معاهدة المعونة المتبادلة) ، إذ جاء فيه : « إن مسألة تحديد أحوال الإعتداء لتبدو ، على ضوء الحرب الحديثة ، غير قابلة للحل ولو من الوجهة النظرية المحضة »[١] .

٢٠٩ — وقد وجد هذا النظام الأخير تطبيقاً له فى ميثاق عصبة الأمم . كما أخذ به فى مشروع معاهدة المعونة المتبادلة ، وفى مواثيق لوكارنو ، وميثاق بريان — كيلوج بينما أخذ ميثاق تعريف الإعتداء لسنة ١٩٣٣ بالنظام الجامد[٢]، وقد أدمج هذا النظام فى التشريع الوضعى بعقد اتفاقيات لندن لسنة ١٩٣٣ أما بروتوكول جنيف فقد سعى إلى إيجاد حل وسط بين النظامين لجمع بينهما فى نظام واحد ، حين نص على عدد من القرائن تعتبر دليلا على الإعتداء ، ولكنه لم يمنح هذه القرائن قوة قاطعة ، بل نص على أنها قابلة لإثبات العكس بقرار يصدره مجلس العصبة بالإجماع فكأنه ترك تحديد فكرة الإعتداء فى نهاية الأمر للمجلس نفسه . أما ميثاق الجامعة فلم تتضمن نصوصه أى تعريف للإعتداء ، أو بيان بأركانه وعناصره فهو يأخذ إذن بالنظام المرن . وهو يختلف فى هذا عن ميثاق Chapultepec الذى وصف الإعتداء بأنه « أى هجوم موجه ضد سلامة أراضى إحدى الدول الأمريكية أو سيادتها أو إستقلالها السياسى[٣] . وقد

---

(١) أنظر M. Bourquin, ov. cité, p. 506

(٢) أنظر نص التعريف بند ٢١٤ هـ ١ .

(٣) الفقرة الثالثة من القسم الأول من الميثاق .

قدمت إقتراحات الى اللجنة التحضيرية لوضع الميثاق ، لتحديد فكرة العدوان عن طريق الإستئناس بالتعريف الوارد فى إتفاقيات لندن . ولكن هذه الإقتراحات لم تحظ من اللجنة بالقبول ، إنتظارا لما تسفر عنه أعمال مؤتمر سان فرانسسكو لإقامة هيئة الأمم المتحدة ، التى قد تكشف عن تطور فى فكرة العدوان . ولكن ميثاق الأمم المتحدة نفسه صدر بعد ذلك ، وهو يخلو من تعريف أعمال العدوان . فهو يتفق فى هذا الشأن مع ميثاق الجامعة .

٢١٠ — وإذا كان الميثاق لا يقدم لنا أى تعريف للإعتداء ، ولا الأركان التى يتكون منها ، فإن إضافة عبارة « التهديد بالاعتداء » إلى « الاعتداء » تحدد المقصود بالاعتداء إلى حد ما . فالاعتداء لا يمكن أن يكون إلا الهجوم بذاته موجها ضد سلامة الأراضى أو السيادة أو الاستقلال السياسى . أما التهديد بالاعتداء فهو نية الاعتداء والمظاهر التى تتشكل بها ، والاستعدادات التى يخشى منها وقوع الاعتداء . والاعتداء عمل من جانب واحد يتميز من الحرب بأن هذه تفترض حالة متبادلة بين المتحاربين . ولكن الفارق يتضاءل إذا ما ذكرنا أن الاعتداء يثير مقاومة المعتدى عليه ، ومن الممكن أن يحدث تطور من مرحلة الاعتداء إلى الحرب بصورة تدريجية متصلة ، بحيث تمحى المرحلة الأولى ولا تظهر إلا المرحلة الأخيرة .

٢١١ — وتقضى المادة السادسة بأنه « إذا وقع إعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه ، فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالاعتداء أن تطلب دعوة المجلس للإنعقاد فوراً . وإذا وقع الاعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الإتصال بالمجلس ، فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب إنعقاده ، وإذا تعذر على الممثل الإتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب إنعقاده » وهذا النص معيب ، لأنه يخرج على الأصول الدولية الشائعة من أنه لا يمتنع على أيه دولة أخرى من الدول الأعضاء أن ترفع الأمر الى المجلس . لأن

الميثاق إتفاق بين دول تلتزم بالتزامات معينة ، ولكل منها أن تتمسك إزاء الدول الأخرى بالنصوص التى تضمنها . ووقوع إعتداء على إحدى الدول الأعضاء ليس أمراً خاصاً يهم الدولة المعتدى عليها وحدها ، بل يهم الدول الأعضاء الأخرى لأنها هى التى ستتحمل آخر الأمر عبء رد الاعتداء . ومن الواجب الابقاء على حق هذه الدول فى دعوة المجلس ، لأن جعله حقاً للدولة المعتدى عليها قد يسىء إلى الدول الأخرى ويضر بمركزها اذا ما تأخرت أو أهملت هى فى دعوة المجلس فى الوقت المناسب . وأشد ما نأخذه على هذا النص ما يخفى وراءه من تمسك بفكرة السيادة فاق كل حد تعارفت عليه النظم الدولية ، لأنه يعتبر مجرد ترك أمر تقدير الاعتداء الى أية دولة من الدول الأعضاء فيه مساس بهذه السيادة . مع أن هذا التحفظ لا فائدة جدية منه على أى حال ، لأن تقدير الاعتداء ، كما سنرى فيما بعد ، يرجع فى نهاية الأمر الى المجلس نفسه . وعجيب أن تقبل الدول الأعضاء هذا المساس بالسيادة — ان كان ثمة مساس بها — فى هيئة الأمم المتحدة [1] ولا تقبله فى ميثاق الجامعة ، ولحسن الحظ فان النص يتدارك آخر الأمر حالة ما اذا تعذر على الدولة المعتدى عليها دعوة المجلس فيجيز لأية دولة أخرى رفع أمر الاعتداء الى المجلس .

٢١٢ — واذا كان الميثاق قد ترك للدولة حرية تقدير الإعتداء الواقع عليها ، واحتفظت هى بهذا التقرير كحق لها ، فان المجلس ليس مقيداً بتصويرها . وتقرير قيام حالة الإعتداء من عدمه ، وتحديد المعتدى يرجعان فى نهاية الأمر الى المجلس . وحقه فى تحديد المعتدى ، وإن لم ينص عليه صراحة ، مستمد مباشرة من حقه فى إتخاذ التدابير اللازمه لقمع الإعتداء . لأن هذه المرحلة تفترض الأولى ، ولا يمكن

(١) م ٣٥ ف ١ من ميثاق الأمم المتحدة التى تجيز لأى عضو من الأمم المتحدة أن ينبه مجلس الأمن أو الجمعية العمومية إلى أى نزاع أو موقف من شأنه أن يعرض للخطر حفظ السلم والأمن الدولى .

التفريق بينهما. ولا يمكن الإستناد الى عدم النص الصريح على ذلك للأخذ بحق الدولة المعتدى عليها وحدها بتقرير قيام حالة الإعتداء وتحديد المعتدى ، لأن هذا يخالف أولى البديهيات القانونية المسلم بها ، والتى تقضى بأنه لا يصح أن يكون أحد خصما وحكما فى قضية . وإذا كان قد أخذ فى عصبة الأمم — التى لم ينص ميثاقها بصراحة على حق مجلسها فى تحديد المعتدى — بحق الدول الأعضاء فى أن تقرر قيام حالة الإعتداء وتحديد المعتدى ، فلأن الميثاق رمى عبء مقاومة الإعتداء على عاتق الدول الأعضاء مباشرة ، ومقابل هذا العبء تمسكت هذه الدول بحقها فى تحديد المعتدى[1] . أما ميثاق الجامعة فقد حصر واجب قمع الإعتداء بيد المجلس ، ولا غنى له — ليتمكن من القيام بالواجب الملقى على عاتقه — من مباشرة حق التأكد من قيام حالة الإعتداء وتحديد المعتدى .

٢١٣ — وتزداد هذه الحقيقة وضوحا إذا ذكرنا أن الإعتداء لا يكون دائما بشكل فاضح ، بحيث يمكن تحديد المعتدى بشكل آلى . فكثير ما يقع الإعتداء وتدعى كل من الدولتين أنها معتدى عليها . وعلى المجلس أن يفصل فى هذا الأمر قبل أن يتمكن من تقرير التدابير التى يتخذها ، إذ يجب أن يحدد الطرف الذى توجه التدابير ضده . كما أنه قد يحصل أن تزعم إحدى الدول أن قد أعتدى عليها ، وتعرض الأمر على المجلس فإن كان الإعتداء قد وقع فعلا يبادر إلى إتخاذ التدابير اللازمة ، وإن لم يكن ثمة إعتداء فقد يجد نفسه إزاء خلاف يخشى أن يتطور إلى إعتداء ، ولكنه لم يصل بعد إلى صورة تهدد بالإعتداء ، وفى هذه الحالة تخرج القضية من نطاق المادة السادسة لتنطبق على المادة الخامسة الخاصة بفض المنازعات ، ويعالجها المجلس على هذا الأساس وهذا الرأى الذى نأخذ به واضح كل الوضوح فى المناقشات التحضيرية للميثاق . وقد باشر المجلس فعلا هذا الحق عندما طلبت سوريا تدخل المجلس وفقا للمادة السادسة، فى أثناء النزاع الذى قام بينها وبين فرنسا سنة ١٩٤٥ . وقد إستمع المجلس الى بيانات

(١) J. Diamandesco, ov. cité p. 183 et s.

الحكومة السورية ، وبعد المناقشة قرر فى البند الأول من البيان الذى أعلنه بتاريخ ٦ يونيو ١٩٤٥ « إن الحكومة الفرنسية إعتدت على سوريا ولبنان » .

٢١٤ — فالمجلس هو الذى يقرر إذن قيام حالة الإعتداء من عدمه . وهو يتمتع فى ذلك بسلطة تقديرية واسعة ، لأن الميثاق ، كما رأينا ، لم يعرف الإعتداء ولم يحدد مفهوما معينا له . ولكن إذا ذكرنا أن الجهود الدولية التى بذلت لتعريف الإعتداء أسفرت عن تعاريف ثابتة (١) وهى ، على ما فيها من مآخذ(٢) ، فقد أخذت بها بعض الدول الأعضاء فى الجامعة فى علاقاتها مع بعضها أو بينها وبين دول أخرى (٣) ، جاز لنا أن نستنتج أن المجلس سيتأثر إلى حد كبير بهذا التعريف ، ولو أنه غير مقيد به . والميثاق ، حين يعهد إلى المجلس بهذا الحق ، يتفادى المشكلة التى أصطدمت بها عصبة الأمم ، عندما أخذ بالرأى القائل أن من حق كل دولة أن تقرر بنفسها قيام حالة

---

(١) المادة الثانية من إتفاقية لندن سنة ١٩٣٣ : يعتبر معتدياً فى نزاع دولى ، مع مراعاة الإتفاقات القائمة بين أطراف النزاع ، الدولة التى تبادىء بالقيام بأحد الأعمال الآتية :

١ — إعلان الحرب على دولة أخرى .

٢ — غزو إقليم دولة أخرى بقوات مسلحة ، ولو من غير إعلان حرب .

٣ — هجوم دولة بقواتها البرية أو البحرية أو الجوية ، ولو من غير إعلان حرب على إقليم دولة أخرى أو سفنها أو مطاراتها .

٤ — ضرب الحصار البحرى على سواحل دولة أخرى أو موانئها .

٥ — مساعدة دولة لعصابات مسلحة فى إقليمها وقامت بغزو إقليم دولة أخرى أو إمتناعها ، رغم طلب الدولة التى غزيت أراضيها ، عن إتخاذ كل التدابير التى فى إمكانها لتحرم فى إقليمها هذه العصابات من كل عون أو حماية .

(٢) أنظر فى ذلك Freytagh - Loringhoven, ov cité, p. 606 - 607 .

(٣) م ٤ ف ٢ من معاهدة الحلف العربى بين العراق والمملكة السعودية واليمن ، وم ٥ ف٢ من المعاهدة الأردنية ـ العراقية ، وم ٤ من ميثاق سعد أباد بين العراق وتركيا وإيران وأفغانستان .

الإعتداء لتلتزم بالقيام بالضمان المنصوص عليه فى الميثاق . لأنه يخشى فى مثل هذه الحالة أن تتهرب الدول من الإيفاء بالتزاماتها ، محتجة بأنها لم تستطع أن تميز المعتدى من المعتدى عليه . كما يخشى ، إذا ما كانت بعض هذه الدول مرتبطة بمعاهدات خاصة مع أحد أطراف النزاع ، أن تلق مسئولية الإعتداء على الطرف الآخر (١) . وهو يجارى فى ذلك ما أخذ به ميثاق الأمم المتحدة الذى حصر سلطة تقدير ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم أو كان ما وقع عملا من أعمال العدوان فى يد مجلس الأمن (٢) .

٢١٥ — أما فيما يتعلق بعمل مجلس الجامعة بعد تحديده المعتدى ، فقد نصت عليه الفقرة الثانية من المادة بقولها « ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء » ومن الصعب التعليق على هذه المادة ، فهى لا تبين ما هية التدابير التى يتخذها المجلس وحسبنا أن نشير إلى أن صياغة المادة فى مجموعها تفيد وجوب قيام المجلس بدوره بشكل فعال . وهذا مستفاد أولا من كلمة « يقرر » ، إذ أن ورودها بصيغة المضارع يفيد معنى إلزام المجلس باتخاذ هذه التدابير ، طالما أنه قرر قيام حالة الإعتداء . كما أن النص على أن المجلس « يقرر » هذه التدابير بعد أن كان النص المقترح فى المشروع التحضيرى « ويشير بالتدابير » لا يمكن إلا أن يكون ذا مغزى كبير ، ويؤكد القوة الملزمة للقرارات ، فضلا عن أن عبارة « دفع الإعتداء » تدل على نفس هذا المعنى . وفى هذا يتفوق ميثاق الجامعة على ميثاق Chapultepec الذى يكتفى بالنص على أن الدول المتعاقدة تتعهد بالتشاور فيما بينها للإتفاق على التدابير التى يحسن إتخاذها (٣) . فهو لم يحصر إتخاذ التدابير بيد أداة مركزية ، ولم يقض إلا بالتشاور ، وهذا قد يسفر عن إتفاق وقد لا يسفر .

---

(١) M. Bourquin, ov. cité p.511

(٢) م ٣٩

(٣) الفقرة الرابعة من القسم الأول من الميثاق .

٢١٦ — ولكن هذا الميثاق يتفوق تفوقا ملحوظاً على ميثاق الجامعة حين ينص على أنواع الجزاء التي يمكن توجيهها ضد المعتدى، وهي تتدرج من إستدعاء رؤساء البعثات التمثيلية لدى الدولة المعتدية ، إلى إستعمال القوات المسلحة لمنع الإعتداء أو قمعه بعد وقوعه[1] ، ولكن التنظيم يبلغ مداه فى ميثاق الأمم المتحدة ، حين نص على التدابير التى يتخذها مجلس الأمن . فهى إما غير عسكرية ، كالتدابير التى تنص عليها المادة (٤١) من وقف الصلات الإقتصادية والمواصلات وقفاً جزئيا أو كليا وقطع العلاقات الدبلوماسية . وإما تدابير عسكرية ، كتلك المنصوص عليها فى المادة (٤٢) مثل المظاهرات والحصر والعمليات الأخرى بطريق القوات الجوية أو البحرية أو البرية . ، والمجلس ليس ملزما باتخاذ التدابير غير العسكرية أولا . فله ، إذا رأى أن الظروف تستدعى ذلك ، أن يعمد إلى إتخاذ التدابير العسكرية مباشرة . ولم يقف الميثاق عند هذا الحد ، بل فرض على الأمم المتحدة أن تضع تحت تصرف مجلس الأمن، بناء على طلبه ، وطبقاً لاتفاقات خاصة ، مايلزم من القوات المسلحة والمساعدات والتسهيلات اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولى[2] ولتمكين الهيئة من اتخاذ التدابير العاجلة الفعالة نص على أن يكون لدى الأعضاء وحدات دولية أهلية يمكن استخدامها فوراً لأعمال القسر الدولية المشتركة[3] . ، وتوج كل هذا التنظيم بالنص على تشكيل لجنة أركان حرب دولية ، تكون مسئولة ، تحت اشراف مجلس الأمن ، عن التوجيه الإستراتيجى للقوات المسلحة الموضوعة تحت تصرف المجس[4]

---

(١) القسم الثانى من الميثاق ، وقد نص الميثاق على هذه التدابير ، وأوصى الجمهوريات الأمريكية بأن تنظر فى عقد معاهدة تتضمن التدابير المشار إليها . وقد تم ذلك فى مؤتمر ريودى جانيرو (٢٠ أغسطس — ٢ سبتمبر سنة ١٩٤٧) وبذلك أصبحت المبادىء التى تضمنها الميثاق التزامات قانونية . (أنظر بند ٢٣١ هـ ١)

(٢) م ٤٣ ف ١

(٣) م ٤٥

(٤) م ٤٧

٢١٧ — وقد دعى مجلس الجامعة إلى الإنعقاد بناء على المادة السادسة عند وقوع الإعتداء الفرنسى على إستقلال سوريا . فبينما كانت سوريا ولبنان تشتركان فى أعمال مؤتمر سان فرنسيسكو لإنشاء نظام يحقق للعالم الأمن والسلام ، قام نزاع إتخذصورة العراك المسلح بينهما وبين فرنسا ، نتيجة لمساعيها الملحة للحصول على مركز ممتاز لنفسها فى إقليم الدولتين . ولكن الأمر لم يستدع إتخاذ تدابير فعلية ، لأن تدخل القوات الإنجليزية بناء على طلب السلطات السورية وضع حداً للإعتداء الفرنسى ، واقتصرت مهمة المجلس على إتخاذ التدابير لمنع تكرر الإعتداء وتأييد سوريا ولبنان فى موقفهما من فرنسا المنطوى على رفض منح أى مركز ممتاز لفرنسا أو غيرها فى بلديهما . وقد عبر جميع أعضاء المجلس بحماس بالغ عن تضامن حكوماتهم وشعوبهم مع سوريا ولبنان ، وعن إستعداد هذه الحكومات لنصرة سوريا ولبنان بجميع الوسائل التى يقررها المجلس . وإذ كان من الذرائع التى يتوسل بها الفرنسيون لإبقاء قواتهم فى سوريا ولبنان قيامهم بحفظ الأمن فيهما ، فقد أعلن المجلس إستعداده لإرسال جيش عربى يتولى هذه المهمة . ولكن سوريا ولبنان أظهرتا عدم الحاجة إلى ذلك لكفاية قواتهما . ولما كان من المنتظر عقد مؤتمر دولى لحل النزاع بين سوريا ولبنان من جهة ، وفرنسا من جهة أخرى ، فقد قرر المجلس وجوب تمثيل جامعة الدول العربية ، إلى جانب تمثيل سوريا ولبنان فى هذا المؤتمر ، وأن كل مفاوضة فى هذا الشأن يجب أن تجرى على أساس الإستقلال والسيادة الكاملة لهما .

٢١٨ — وفى يونيو سنة ١٩٤٥ أصدر المجلس بياناً أثبت فيه وقوع الإعتداء من جانب فرنسا ، وأيد سوريا ولبنان فى وجوب جلاء القوات الفرنسية العاجل عن بلديهما لمنع تكرر مثل هذا العمل ، وأعلن أنه سيتخذ التدابير اللازمة وفقا للمادة السادسة لدفع الإعتداء الفرنسى ، وأنه قائم على تنسيق الوسائل والجهود المطلوبة على ضوء التطورات الدولية المحتملة ليصل القطران إلى تحقيق غرضه وغرضهما فى الإستقلال والسيادة وجلاء القوات الأجنبية عنهما .

وفى ١١ يونيو سنة ١٩٤٥ إتخذ المجلس مقررات أحتفظ بسريتها ، وبلغت لحكومات الدول الأعضاء ، بشأن التدابير التى تلجأ إليها لصيانة إستقلال سوريا ولبنان ، وإنفض بعد أن أعتبرت الدورة مستمرة يدعوه الرئيس إلى الإنعقاد عندما يقدر لزوم إجتماعه (١) . ولن نستطيع التعليق بشىء على القرارات التى إتخذها المجلس ، لما أحيطت به من كتمان من ناحية ، ولأن الحاجة لم تدع إلى تطبيقها لنتبين مدى فعاليتها من الناحية الأخرى . ولكن الظروف التى اجتمع فيها المجلس وموقف الدول الأعضاء فيه يثبت من غير أدنى شك قوة التضامن العربى ، وأن الدول الأعضاء ، عند ما أخذت على

(١) وقد انتقل النزاع إلى الميدان الدولى ، فعرضته سوريا ولبنان على مجلس الأمن بمذكرة تضمنت ما يأتى « يهدد وجود القوات الأجنبية — البريطانية والفرنسية — سيادة دولتين من دول أعضاء الأمم المتحدة ، ويمكن أن يؤدى إلى اضطرابات خطيرة . وقد تبين من تجارب الماضى أن وجود هذه القوات قد هدد السلام والأمن فى هذه المنطقة » وطلبتا من مجلس الأمن اتخاذ قرار يوصى فيه بجلاء القوات الأجنبية التام وفى وقت واحد عن الأقاليم اللبنانية والسورية . وقد أقر المجلس فى ١٦ فبراير سنة ١٩٤٦ بالإجماع ضرورة سحب القوات الأجنبية . وبعد مناقشات طويلة تقدم مندوب الولايات المتحدة باقتراح يقضى بسحب القوات الفرنسية والبريطانية فى أقرب وقت ممكن بعد مفاوضات مباشرة تتم تحت اشراف مجلس الأمن .

وقد امتنعت فرنسا وانجلترا عن التصويت باعتبارهما من أطراف النزاع ، ووافق المجلس بأغلبية (٧) أصوات على الإقتراح . ولكن امتناع روسيا عن الموافقة عليه كان كافياً لهدم مشروع القرار بما لها من حق النقض ولكن فرنسا وانجلترا أعلنتا أنهما ستنفذان الإقتراح الذى أقرته أغلبية المجلس . وقد دارت محادثات فى باريس بين الحكومة الفرنسية من جانب والحكومة اللبنانية من جانب آخر بعد أن كلفتها سوريا بأن تكون ممثلة لها أيضاً وانتهت إلى عقد اتفاق وقع عليه فى ٢٢ مارس سنة ١٩٤٦ : حدد فيه يوم أول ابريل سنة ١٩٤٦ للجلاء عن سوريا ويوم ٣ أغسطس للجلاء عن لبنان . وبذلك تم جلاء القوات الأجنبية عن سوريا ولبنان من غير أن تنال الدول الأجنبية أى مركز ممتاز فيهما . وقد تمتعتا فى سعيهما هذا بالتأييد الدبلوماسى الكامل من جميع الدول الأعضاء ، لا سيما من مصر وكانت عضواً فى مجلس الأمن .

نفسها بالإلتزامات التى تضمنها الميثاق ، كانت موطنة النفس على القيام بكل التضحيات التى تطلب منها لتحقيق أهداف الجامعة ؛ تدفعها الى ذلك وتؤيدها فى موقفها شعوبها التى لم يستطع الإستعمار الأجنبى أن يصرف نظرها عن علاقاتها الوثيقة ببعضها ، وأنها جزء من كل ، هو الأمة العربية تنهض للدفاع عن أى جزء منها يتهدده أى خطر .

٢١٩ — أما عن كيفية التصويت فتقضى المادة بأن القرار يصدر بالإجماع . فاذا كان الاعتداء من إحدى دول الجامعة لايدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية، والنص يفرق ، كما نرى ، بين حالتين مختلفتين : حالة وقوع اعتداء على احدى الدول الأعضاء من دولة غير عضو ، ويصدر قرار المجلس فيها بالإجماع ؛ وحالة وقوع اعتداء من دولة عضو على أخرى عضو فى الجامعة . ويصدر القرار فى هذه الحالة أيضاً بالإجماع بعد استبعاد صوت الدولة المعتدية . واذا كان الميثاق ينظم اجراءات التصويت فى حالة اتخاذ التدابير اللازمة لقمع الإعتداء، فانه لا يتعرض للتصويت عند تقرير قيام حالة الاعتداء وتحديد المعتدى ، وهى المرحلة السابقة على مرحلة تقرير تدابير رد الاعتداء . وكأن النص الراهن لايواجه الاحالة الاعتداء الفاضح الذى لايشوبه شىء من الشك ، مع أن الظروف التى يجرى فيها الاعتداء كثيراً ما تكون شديدة التعقيد بحيث يكون تحديد المعتدى من الصعوبة على قدر كبير .

٢٢٠ — قد يقال بأنه يمكن الأخذ بنفس الاجراءات التى تنص عليها المادة بالنسبة لقرارات رد الاعتداء ولكن هذا ليس بالحل الكامل ، لأنه يثير صعوبة يتعذر التغلب عليها فى حالة وقوع إعتداء من دولة عضو على أخرى فى الجامعة . إذ لايمكن استبعاد صوت الدولة المعتدية لأنها غير معروفة ، ولن تتعين الا بنتيجة صدور القرار . ولو أجزنا للدولتين المتنازعتين التصويت لما أمكن فى هذه الحالة صدور قرار

بالإجماع . لأن كلا من الدول الأطراف فى النزاع سيصوت لمصلحته . واجازة التصويت له معناه تخويله حق نقض لاوجه له ، وتعذر إصدار قرار بتحديد المعتدى ، وبالتالى عدم امكان الإنتقال إلى المرحلة التالية ، لتقرير تدابير قمع الإعتداء . ويخيل إلينا أن الحل الذى تمليه طبيعة الأشياء هو استبعاد الدولتين طرفى النزاع من التصويت بحيث لا يجرى حساب صوتيهما عند حساب الاجماع . ونحن نعترف بأننا لا نجد من المادة سنداً فى الأخذ بهذا الرأى . واذا كنا قد عرضناه فلأنه يتفق والمبادىء العامة التى تقضى بأنه لا يصح أن يكون أحد خصماً وحكماً فى قضية ، ولأنه الوحيد الذى يمكننا من اعمال المادة السادسة نفسها وتطبيق الميثاق . ولا ريب فى أنه يحسن ايضاح هذه النقطة عند اعادة النظر فى الميثاق .

٢٢١ — والنص على ضرورة الاجماع فى هذا الشأن معناه تمتع كل دولة بحق النقض (droit de veto) مما يضيع كل الفائدة التى كان يمكن أن ترتجى من التأكيد على القوة الإلزامية لقرارات المجلس ، ويجعلها أثراً بعد عين . وهو يعطل عمل المجلس فى الوقع . إذ من المستبعد أن تعدم الدولة المعتدية — لا سيما اذا كانت عضواً فى الجامعة — نصيراً لها فى المجلس يحول دون صدور القرار بالاجماع . وما العمل عند ذاك ؟ يقف النص عند هذا الحد ويلتزم السكوت التام . ومقتضى ذلك عدم امكان صدور قرار ما ، ووقوف المجلس مكتوف اليدين يشاهد بأم عينيه انهيار الضحية أمام هجوم المعتدى . إننا لنرجو مخلصين أن لا تتطور الأحداث فى يوم من الأيام الى أن تبلغ هذه المرحلة . ولكن الأمانى لا تبدل من طبيعة الناس والدول شيئاً ، وكان أولى بواضعى الميثاق لو أنهم أعملوا فى هذه الحالة المادة السابعة ، على ما بها من عيب . بحيث يصدر القرار بالاغلبية ، ويكون نافذاً بالنسبة للدول التى صوت مندوبوها بالموافقة عليه ، دون الدول التى عارضت فيه . وفى هذا نتفق تمام الاتفاق مع الأستاذ سامى بك جنينة [١] . ولكن من الواضح

---

(١) جامعة الدول العربية ، المحاضرات المشار اليها آنفاً ص ١٣ .

أنه لا يمكن الأخذ بمثل هذه القاعدة الا بالنسبة للإعتداء الذى يقع من دولة غير عضو على دولة عضو ، لأنه يخشى — لو أننا سمحنا باعتبار القرار ملزماً ولم يتوفر الاجماع فى حالة وقوع الاعتـداء من دولة من دول الجامعـة — أن تنقسم دول الجامعة الى معسكرين متضادين ، نظراً لما بين بعضها من تضامن أقوى وعلاقات أوثق ، وأن يتجسم النزاع فيصبح حربا بين دول الجامعة ، مما يهدد كيانها ووجودها ، بعد أن كان مجرد اعتداء من دولة على أخرى .

٢٢٢ — والدولة المعتدى عليها ليست ملزمة بانتظار مايسفر عنه إجتماع المجلس من قرارات لمقاومة الإعتداء . لأن الميثاق لا يمس بحال من الأحوال حق الدولة فى الدفاع الشرعى عن نفسها . فهو حق كامن فى سيادة كل دولة . وهو نص مفروض فى كل معاهدة ، وكل دولة حرة ـ بصرف النظر عن المعاهدات ونصوصها — فى الدفاع عن نفسها ضد أى هجوم [١] وهذا الحق معترف به صراحة فى ميثاق الأمم المتحدة [٢] أما الجامعة فإنها ،بعملها على رد الاعتداء المسلح فى حالة وقوعه من دولة سواء أكانت عضواً أو غير عضو على إحدى الدول الأعضاء تنفيذاً للميثاق ؛ تباشر حق الدفاع الجماعى الذى خولها إياه ميثاق الأمم المتحدة بنص صريح [٣] . وكل مايفرضه هذا الميثاق عليها من إلتزام هو تبليغ مجلس الأمن فوراً بالتدابير التى إتخذتها فى إستعمالها حق الدفاع الشرعى [٤] وهذه التدابير لا تؤثر بأى حال فى سلطة مجلس الأمن فى أن يتخذ فى أى وقت مايرى ضرورة إتخاذه من أعمال لحفظ السلم والأمن الدولى أو إعادته

---

(١) أنظر فى حدود حق الدفاع الشرعى وشروطه : J. Diamandesco, ov cité, p. 107 - 119; L. De Brouckère, La Prévention de la Guerre, Recueil de la Haye, 1934 - IV - t. 50, p. 33 E. Girard, La Thèorie de la Lègitime Défense, Recueil de la Haye, 1934 - 111 - t. 49

(٢) و (٣) م ٥١ ميثاق الأمم المتحدة

(٤) م ٥٤

إلى نصابه [١] فعمل الجامعة إذن مؤقت إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لصيانة السلم. أما فى غير حالة الإعتداء المسلح أو فى حالة التهديد بالاعتداء فيجب على مجلس الجامعة أن يحصل على إذن سابق من مجلس الأمن قبل توجيه أى عمل من أعمال القسر [٢]، كفرض العقوبات الاقتصاديه أو استعمال القوة المسلحة.

٢٢٣ — ولابد لنا، قبل أن ننتهى من هذا البحث، من الاشارة إلى المعاهدات المختلفة التى تقوم بين الدول العربية فيما بينها، أو بينها وبين دولة أجنبية، وتتضمن تعهدات معينة تتعلق بالعدوان ورده، لنتبين مدى تأثيرها فى الالتزامات التى أخذتها دول الجامعة على نفسها بعقدها الميثاق. وهذه المعاهدات سواء ماكان منها سابق على الميثاق، أو لا حق له، تحتفظ بكامل قيمتها القانونية كما هو مستفاد من المادة التاسعة [٣] وهذه المعاهدات هى معاهدة الحلف العربى المعقودة فى سنة ١٩٣٦ بين العراق والمملكة السعودية واليمن، ومعاهدة الصداقة والتحالف بين العراق والمملكة الأردنية الهاشمية المعقودة سنة ١٩٤٧، والمعاهدات الأخرى هى معاهدة التحالف بين انجلتره والعراق لسنة ١٩٣٠، وبينها وبين مصر لسنه ١٩٣٦، وبينها وبين المملكة الأردنية الهاشمية لسنة ١٩٤٦.

٢٢٤ — وتتضمن معاهدتا الحلف العربى والأردنية - العراقية إلتزاما بتبادل المعونة فى حالة وقوع إعتداء من طرف ثالث على إحدى الدول المتعاقدة. [٤] وكما

---

(١) م ٥١ ميثاق الامم المتحدة

(٢) م ٥٣ ميثاق الامم المتحدة

(٣) م ٩ ميثاق الجامعة: «لدول الجامعة الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ما تشاء لتحقيق هذه الاغراض. والمعاهدات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين»

(٤) تنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من معاهدة الحلف العربى، وتقابلها الفقرة =

يبدو لأول وهلة ، فإنه ليس ثمة تعارض بين نصوص الميثاق ونصوص هاتين المعاهدتين ، لأنها كلها تتفق من حيث الموضوع . . وقد يبدو من هذه الوجهة أن ليس ثمة فائدة لهذه الالتزامات ، لأن الأطراف فى هاتين المعاهدتين يستفيدون من ضمان بقية الدول الأعضاء فى الجامعة ، بوصفهم من موقعى الميثاق . ولكن هاتين المعاهدتين تكملان الميثاق فى الحقيقة ، لأن قرار المجلس لرد الاعتداء يشترط فيه توافر الإجماع ، والاجتماع قد لايتوافر . ، وفى هذه الحالة لاتلتزم الدول الأعضاء باتخاذ أى تدبير . أوقد ينعقد الاجماع على إتخاذ تدابير غير كافية . ففى هاتين الحالتين تبرز فائدة هاتين المعاهدتين ، إذ تعتبران بمثابة ضمان اضافى تكميلى ، ويترك للدول الأطراف فيها العمل بوسائلها الخاصة لرد الاعتداء الواقع على إحداها.

٢٢٥ — ولكن الخلاف بين الميثاق والمعاهدتين يتكشف لنا من ناحية الاجراءات التى نصا عليها . فالميثاق يقضى بدعوة المجلس ، بينما تفرض المعاهدات على الأطراف التشاور فيما بينها . ولو أعملنا نصوصهما كما هى لكان للأطراف فيها المبادرة الى التشاور فى حالة وقوع اعتداء على أحدها من غير دعوة المجلس ، والاتفاق على التدابير اللازمة . وهذا ، عدا عمافيه من محذور عن طريق استبعاد المجلس واضعاف هيبته وتعطيل أحكام المادة السادسة ، فإنه قد لايخلو من الخطر فى حالة وقوع نزاع بين دولتين من دول الجامعة أحدهما طرف فى احدى هاتين المعاهدتين ، وينتهى بنشوب حرب بينهما . فإنه ، ولو أن هاتين المعاهدتين أخذتا بطريقة تعيين المعتدى عن طريق القرائن ، فإن هذه ليست قاطعة فى دلالتها ، ويخشى من اعتبار الدولة الأخرى المعتدى عليها معتدية ، واللجوء الى تنفيذ الالتزامات المشار اليها فى المعاهدتين قبل أن تستطيع هذه

= الأولى من المادة الخامسة من المعاهدة الأردنية — العراقية : على أنه « فى حاله وقوع اعتداء على أحد الفريقين المتعاقدين الساميين من جانب دولة ثالثة . . . . على الفريقين المتعاقدين الساميين أن يتشاوروا فى ماهية التدابير التى يراد القيام بها بقصد توحيد مساعيهما بالطرق المفيدة لرد الاعتداء المذكور »

اللجوء إلى المجلس . ولتفادى هذين العيبين نرى وجوب تعليق الإلتزامات المنصوص عليها فيهما والخاصة بتبادل المعونة على صدور قرار المجلس ، الذى يترك له أمر تحديد المعتدى . فإذا صدر القرار حسب المادة السادسة تعتبر الدولة قد قامت بالتزامها فى نفس الوقت الذى تقوم بتنفيذ قرار المجلس أما إذا لم يستطع المجلس التوصل الى قرار بالإجماع ؛ أو كان القرار ضعيفا لايحقق الغرض منه فللدول الأطراف أن تعمل على رد الاعتداء بطرقها الخاصة .

٢٢٦ — وهذا الرأى الذى نقول به يجد سنداً له ، فيما يتعلق بمعاهدة الحلف العربى ، فى أن الدول الأطراف فى هذه المعاهدة هى كلها أعضاء فى الجامعة . ولما كان الميثاق لاحقاً فى التاريخ على معاهدة الحلف ، فيمكن القول من غير تحرج بأن الميثاق ينسخ كل إلتزام فى نفس الموضوع ورد فى المعاهدة ويتعارض معه ، من غير حاجة إلى نص صريح . وإذا كان الميثاق ينسخ ما يتعارض معه من نصوص هذه المعاهدة ، فلا شك فى أنه يملك تعطيل أثرها لإعمال إجراءاته ، فإن لم تف هذه أمكن إعمال المعاهدة . أما بالنسبة للمعاهدة الأردنية ، التى عقدت بعد الميثاق ، فان الأساس يختلف ، ونستطيع أن نتلمسه فيما تشير اليه ديباجة المعاهدة من أنها إنما تعقد تنفيذاً للمادة التاسعة من الميثاق ، ومعنى ذلك أنها لم يرد بها تعطيل شىء من أحكامه فيما بين المتعاقدين ، كما أنها لايمكن أن تمس أحكام الميثاق التى يحق للدول الأعضاء الأخرى أن تتمسك بها إزاء الدولتين ، فيجب تقديم نصوص الميثاق أولا واعمال نصوص المعاهدة بعد ذلك .

٢٢٧ — وإذا كانت الضرورة تفرض علينا الأخذ بهذا الرأى ، فإننا لا نرى مع هذا بدا من تعديل هاتين المعاهدتين لإحكام الإنسجام بينهما وبين الميثاق . وإنه ليحسن الاستفادة فى هذا الصدد من النصوص التى وردت فى مشروع معاهدة المعونة المتبادلة ، حيث ترك أمر تحديد المعتدى لمجلس العصبة ، بقرار يصدره فى ظرف

أربعة أيام من تاريخ إخطاره بالنزاع [١] ؛ وميثاق لوكارنو الذى يترك للمجلس إثبات وقوع إخلال بنصوصه ، فيخطر المجلس الدول الواقعة بذلك ، وعند ذلك فقط يقوم عليها واجب تقديم المساعدة المنصوص عليها [٢] . هذا فى حالة الاخلال غير الفاضح ، أما فى حالة الاخلال الفاضح فقد نص على عدم الحاجة إلى أنتظار قرار المجلس ، ولكن ميثاق لوكارنو ترك للمجلس عمل التحريات اللازمة ، وأوجب على الدول المتعاقدة أن تخضع لما يقدمه المجلس من توصيات نتيجة لهذه التحريات [٣] .

٢٢٨ – ولا يعتبر بطبيعة الحال من أعمال الاعتداء أعمال القسر التى تتخذها الجامعة ضد إحدى الدول الأعضاء الأطراف فى إحدى هاتين المعاهدتين ، لأنها فى هذه الحالة إنما تعمل على دفع إعتداء صادر من هذه الدولة وصدور الاعتداء منها يحل الدولة المتعاقدة الأخرى من إلتزامها بتقديم المعونة الواردة فى معاهدة التحالف بل ويفرض على هذه الدولة المشاركة فى التدابير التى يقرر المجلس إتخاذها بالاجماع وقد كان منتظراً أن تنص المعاهدة الأردنية ـ العراقية بصراحة على هذا الأمر ، طالما أنها نصت على انه لا يعتبر من أعمال الاعتداء الأعمال المتخذة تطبيقاً لميثاق الأمم المتحدة [٤] . ولكن هذا الحكم مستفاد من الأحكام العامة أولا ، لأن الجامعة إنما تقوم بعمل مشروع يفرضه عليها ميثاقها ؛ وبصورة غير مباشرة من نفس المادة التى تشير الى ميثاق الأمم المتحدة ، لأن عمل الجامعة نفسه ، يجد سنداً له من الميثاق ويعتبر تنفيذاً ، له فهو بالتالى تطبيق لميثاق الأمم المتحدة . أما معاهدة الحلف العربى

---

(١) J. Diamandesco, ov. cité, p. 195

(٢) ibid, p. 196

(٣) ibid, p. 197 - 198

(٤) م ٥ ف (ج)

فهى ، بالنظر الى تاريخ عقدها، لا تشير الا الى ميثاق العصبة [١] . وقد يحسن تعديلها وتضمينها نصاً من هذا القبيل للتوفيق بينها وبين الظروف الجديدة التى نشأت بعقد ميثاق الجامعة العربية وميثاق الأمم المتحدة .

٢٢٩ — أما فيما يتعلق بمعاهـدات التحالف التى ترتبط بها الدول العربية مع بريطانيا العظمى ، فإنهـا تنص بصفة عامة على تبادل المعونة فى حالة إشتباك أحد الطرفين فى حرب دفاعية مع دولة ثالثة . وهى تحدد عادة المعونة التى تتقدم بها الدول العربية إلى إنجلترا بمنحها تسهيلات واسعة داخل إقليم الدولة [٢] . فهذه النصوص تواجه إذن حالتين مختلفتين ، حالة وقوع إعتداء على إنجلترا فيبادر الطرف الآخر إلى تقديم المساعدات المشار اليها فى إقليمه . ولـكن هذه المساعدات من شأنها فى الواقع أن تجعل من الدولة العربية قاعدة عسكرية للقوات الإنجليزية . ويخشى

---

(١) م ٤ الفقرة الثالثة

(٢) المادة الرابعة من المعاهدة العراقية — الانجليزية لسنة ١٩٣٠ « إذا اشتبك أحد الفريقين الساميين المتعاقدين فى حرب . . . يبادر حينئذ الفريق السامى المتعاقد الآخر فوراً إلى معونته بصفة كونه حليفاً وذلك دائماً وفق أحكام المادة التاسعة أدناه (وتنص على أنه ليس فى المعاهدة ما يخل بحقوق أحد الطرفين أو تعهداته المترتبة له أو عليه وفقاً لميثاق عصبة الأمم أو معاهدة تحريم الحرب لسنة ١٩٢٨) . وفى حالة خطر حرب محدق يبادر الفريقان الساميان المتعاقدان فوراً إلى توحيد المساعى فى اتخاذ تدابير الدفاع المقتضية .

إن معونة صاحب الجلالة ملك العراق ، فى حالة حرب أو خطر حرب محدق ، تنحصر فى أن يقدم إلى صاحب الجلالة البريطانية فى الأراضى العراقية جميع ما فى وسعه أن يقدمه من التسهيلات والمساعدات ، ومن ذلك إستخدام السكك الحديدية والأنهر والموانى والمطارات ووسائل المواصلات » .

وتتضمن المادتان السابعة والثامنة من المعاهدة المصرية الانجليزية لسنة ١٩٣٦ نفس الأحكام تقريباً ، وكذلك المعاهدة الأردنية الانجليزية لسنة ١٩٤٦ فى مادتها الخامسة فيما عدا نوع المعاونة التى تقدمها المملكة الأردنية إلى بريطانيا ، فإنها لا تقتصر على تقديم تسهيلات معينة ، بل معونة عسكرية كاملة .

أن تقوم الدولة التى تحاربها انجلترة بمهاجمة الدولة العربية للدفاع عن نفسها . فهل يحق للدولة العربية فى مثل هذه الحالة أن تطلب اجتماع المجلس على أساس المادة السادسة؟ لو كان لها هذا الحق لرمينا الجامعة كلها فى غمرة نزاع لا شأن لها ولا مصلحة للدول العربية نفسها فيه . وهنا تبرز فائدة الفقرة الثانية من المادة التاسعة من الميثاق ، التى تنص على أن المعاهدات والإتفاقات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لا تلزم ولا تقيد الأعضاء الآخرين . ولسنا نجد من فائدة جدية لهذه المادة الا فى مثل الحالة التى نواجهها . فان لأية دولة عضو أن تحتج بأن معاهدات التحالف مع انجلترا لا تقيدها بشىء ، وأن ليس للدولة التى تسمح باستعمال اقليمها قاعدة عسكرية لدولة أجنبية أن تحتج فيما بعد بوقوع إعتداء عليها لهذا السبب .

٢٣٠ — أما فى الحالة الثانية ، حالة وقوع اعتداء على الدولة العربية ومبادرة انجلترة لمساعدتها ، فان عمل انجلترة يتوافق وعمل المجلس . ولكن لا يمكن اغفال النتائج السياسية التى قد تترتب على هذه المساعدة ، لاسيما إذا كانت أعمال القسر موجهة ضد دولة أخرى عضو فى الجامعة ، إذ يخشى أن تتخذ إنكلتره هذه الفرصة وسيلة للتدخل فى شئون الجامعة وتثبيت نفوذها فى دولها ، ولا شك فى أن مصالح الجامعة الحيوية تقضى بأن تعمل دولها الأعضاء ، التى ترتبط بمثل هذه المحالفات ، على التحرر منها ، لتستعيد حريتها فى العمل وفقاً لمصالح العرب وحدهم ولميثاق الأمم المتحدة .

١٣١ — نظرة تقديرية : رمى ميثاق الأمم المتحدة على عاتق مجلس الأمن مهمة حفظ السلم والأمن الدولى . وهذا الميثاق إنما أجاز العمل الإقليمى لضرورة تتعلق ببطء الإجراءات التى يتشكل بها العمل الجماعى ، والحاجة إلى مجابهة المعتدى بمقاومة فعالة وسريعة تقفه عند حده ، أو تعيد الأمن إلى نصابه قبل أن يتمكن من الوصول إلى غرضه ووضع الهيئة الدولية أمام الأمر الواقع ، مما يجعل مهمتها فى إعادة الحالة إلى ما

كانت عليه عسيرة أو متعذرة . على أن العمل الإقليمى ، بطبيعة الدور الذى يقوم به، مؤقت لا يمس بسلطة مجلس الأمن ، بحيث يستطيع هذا أن يطلب الكف عن العمل الإقليمى بعد اعماله ، وذلك بأن يتخذ هو التدابير اللازمة لصون السلم . فالصفة الأساسية التى يجب أن تتوافر فى العمل الاقليمى اذن السرعة والفعالية . وتزداد أهمية هاتين الصفتين اذا ما ذكرنا أن قرارات مجلس الأمن فى مسائل أعمال القسر تخضع لحق الاعتراض الذى تتمتع به الدول العظمى . ويكفى اعتراض واحدة منها لشل عمل المجلس ، وحرمان الدولة المعتدى عليها من كل ضمانات ميثاق الأمم المتحدة . وانقسام الدول العظمى الظاهر ليس من شأنه بطبيعة الحال تمهيد السبيل لصدور قرارات بإجماع هذه الدول . وهذه الحقيقة تدفعنا الى الاعتقاد بأن العبء الرئيسى فى صيانة السلم سيقع على المنظمات الاقليمية نفسها ، أو مدى استعداد الدول فرادى للدفاع عن نفسها .

٢٣٢ — واذا نظرنا الى ميثاق الجامعة على ضوء هذه الحقائق ، رأينا أنه ينطوى على ضعف شديد . فهو يعلق تدخل المجلس على طلب الدولة المعتدى عليها ، وهو لا يحدد التزامات الدول الأعضاء بدقة ، ولا يبين ما هية التدابير التى يتخذها المجلس فى حالة الاعتداء . ومن المشكوك فيه أن يستطيع المجلس ، فى غمرة الفوضى والإرتباك التى يسببها الإعتداء ، إتخاذ تدابير فعالة تكفل نصرة المعتدى عليه وقهر المعتدى . واذا كانت الدول الأعضاء قد تفادت النص على هذه الأمور انتظارا لما تسفر عنه الجهود التى كانت تبذل لانشاء هيئة الأمم المتحدة ، فان ميثاق هذه الهيئة قد وضع ، وقامت الهيئة ، ومن الخير كل الخير المبادرة الى تعديل الميثاق ، والاستفادة من التقدم الذى أدخله ميثاق الأمم المتحدة وميثاق ريودى جانيرو الاقليمى [١] على

(١) يفرق هذا الميثاق الذى عقد بين الجمهوريات الأمريكية ، متمشياً فى ذلك مع ميثاق الامم المتحدة ، بين حالة الاعتداء المسلح ، وحالات العدوان الأخرى . فيفرض على الدول الأطراف فى الحالة الأولى إلتزاماً مزدوجاً . أما الأول فيتضمن إلتزام كل طرف بالمساعدة فى رد الإعتداء الواقع على أى طرف آخر (م ٣ ف ١) . وبذلك ينقلب حق الدفاع الفردى أو الجماعى المعترف به فى المادة ٥١ من ميثاق الامم المتحدة إلى واجب تلتزم به الدول الأطراف . ويتميز الميثاق بأنه يفرض على الدول الاطراف أن تنفذ إلتزامها بالمساعدة ، فى حالة الهجوم المفاجىء ، مباشرة ومن غير انتظار وقوع تشاور بين الدول =

= الأطراف . وبهذا ضمن قيام مقاومة سريعة تلقائية (Automatique) .

أما الإلتزام الثانى ، فتتضمنه م ٣ ف٢ من الميثاق : «تجتمع أداة التشاور فوراً للنظر فى هذه المساعدة — التدابير المباشرة التى إتخذتها الدول الأطراف قبل الإجتماع — والإتفاق على التدابير الجماعية التى يجب إتخاذها » ولضمان الإنسجام والتوافق بين هذه النصوص وميثاق الامم المتحدة نص على أنه يعمل بهذه التدابير « إلى أن يتخذ مجلس الامن للأمم المتحدة التدابير الضرورية لصيانة السلم والامن » (م ٣ ف ٤)

وتواجه المادة السادسة الحالات التى يقع فيها إعتداء غير مسلح على إحدى الدول الاطراف أى حين تكون « سلامة إحدى الدول الامريكية أو وحدتها أو سيادتها أو إستقلالها السياسى مهددة ب : أ — عمل عدوانى لا يتخذ صورة الهجوم المسلح ب — نزاع فى داخل نطاق القارة الامريكية أو خارجها حـ — أية حالة او موقف من شأنه تهديد سلم القارة الأمريكية، فى الحالة (أ) على ممثلى الدول الاطراف أن يجتمعوا « للإتفاق على التدابير التى يجب إتخاذها . . لمساعدة ضحية الإعتداء » وفى الحالتين (ب) و (حـ) يجتمع الممثلون «للإتفاق على التدابير التى يحسن إتخاذها للدفاع المشترك ، ولصيانة السلم والامن فى القارة » .

وتحدد المادة (٨) نوع التدابير التى يمكن إتخاذها لرد العدوان ، وهى مأخوذة عن ميثاق Chapultepec ، وتتدرج من إستدعاء الممثلين الدبلوماسيين لدى الدولة المعتدية ، إلى استعمال القوة المسلحة . وهذه تعتبر حداً أدنى لما يجب أن يقع الاتفاق عليه بين الدول الاطراف فى حالة الاعتداء . وفى حالة قيام النزاع بين دول أمريكية تكون أطرافاً فى الميثاق الإقليمى يكون الغرض الاول من التشاور بين الدول الامريكية توجيه دعوة إلى الطرفين المتنازعين لوقف الاعمال الحربية ، والرجوع إلى الحالة السابقة على النزاع .

وأداة التشاور هى عادة مجلس وزراء خارجية الدول الامريكية الموقعة على الميثاق . وللاشتراك فى مداولاته يشترط : ١ — أن تكون الدولة موقعة على الميثاق (م ١٤) ٢ — أن لا تكون (فى حالة نزاع بين دول أمريكية) ذات مصلحة مباشرة فى النزاع القائم (م ١٨) وتصدر قرارات أداة التشاور بأغلبية الثلثين (م ١٧) وبهذا لا يمكن أن تعطل أقلية ضئيلة الشأن فعالية العمل الإقليمى . وتعتبر القرارات الصادرة بأغلبية الثلثين ملزمة لجميع الاطراف ، إلا إذا اقتضت إستعمال القوة المسلحة فلا تنفذ آنذاك إلا برضاء الدولة ذات الشأن (م ٢٠) ولضمان الانسجام بين الميثاق الاقليمى الامريكى وميثاق الامم المتحدة تضمنت المادة (١٠) النص التالى : « ليس فى نصوص هذه المعاهدة ما يمس أو يعطل حقوق الدول الاطراف والتزاماتها التى يرتبها لها أو عليها ميثاق الامم المتحدة »

الخاتمة

٢٣٣ — بينا أن جامعة الدول العربية ليست إلا إتحاداً إستقلالياً يضم الدول العربية المستقلة . فهى إذن بعيدة عن تحقيق هدف الحركة القومية الرامية الى إقامة دولة قومية للعرب . ولكن الجامعة اذا كانت لا تحقق بقيامها هذا الهدف فإنها ، كما رأينا ، تسعى جاهدة الى بلوغه . وقد عرضنا وصف الهيئات التى أقامها الميثاق ، والاختصاصات التى عهد بها اليها لهذا الغرض ، ومن هذه الناحية فإن ميثاق الجامعة يتفوق تفوقاً ملحوظاً على معاهدة الحلف العربى لسنة ١٩٣٦ ويفتح صفحة جديدة فى سير الحركة القومية العربية ونضال العرب من أجل حريتهم وإستقلالهم . فالجامعة تقدم لهم أداة تمكنهم من مواصلة الكفاح لتحقيق أهدافهم بصورة مشتركة موحدة ، بعد أن اضطرهم إقتسام الدول الأجنبية لأقطارهم وتجزئتها الى انفراد كل قطر بالسعى لحريته ، معتمداً على جهوده الخاصة . وقد مضى على الجامعة منذ إنشائها ما يقارب الثلاثة أعوام فمن المناسب أن نلقى نظرة على ما حققته حتى الآن من أهدافها . وسنستعرض هذه الجهود فى الميدان الدولى أولا وفى الميدان الداخلى ثانيا .

٢٣٤ — أما فى الميدان الدولى ، فقد نالت الجامعة بمجرد إنشائها مركزاً مرموقاً . وقد وفقت بتنسيق جهود أعضائها (وهم جميعاً أعضاء فى الأمم المتحدة فيما عدا اليمن وشرق الاردن . وقد قبلت الأولى أخيراً ، بينما رفض طلب الأخيرة لنوع العلاقة التى تربطها بانجلترا) فى الأمم المتحدة الى أن تحصل لهم على مراكز فى مختلف هيئات الأمم المتحدة . وكان من نتيجة ذلك أنها أصبحت ، كما كانت دول الحلف الصغير فى عصبة الأمم سابقا ، ممثلة فى الواقع إن لم يكون قانونا فى جميع الهيئات ، لاسيما فى مجلس

الأمن ومحكمة العدل الدولية الدائمة والمجلس الإجتماعى ومجلس الوصاية . وأصبح باستطاعتها أن تجد من يعبر عن سياستها ويدافع عن وجهة نظرها ، لأن كل عضو من أعضائها إنما يضع نصب عينيه خدمة الأهداف والمصالح المشتركة للجامعة بمجموعها . أما فى الجمعية العمومية ، حيث تملك الدول الأعضاء ستة أصوات ، فقد وفقت الجامعة أقصى توفيق فى توحيد وجهة نظر جميع الوفود ، بحيث تصوت كلها فى جانب واحد . وكان نجاحها بارزاً بحيث لم نعد نقرأ عن موقف الدول العربية منفردة بقدر ما نقرأ عن (الكتلة العربية) مما يفصح عن التضامن التام السائد بين أعضائها .

٢٣٥ — وقد إصطدمت الجامعة منذ إنشائها بأحداث خطيرة كان لا بد لها من معالجتها ومواجهتها . فبعد توقيع ميثاقها بثلاثة شهور فقط وقع الاعتداء الفرنسى على سوريا ، فبادرت الجامعة الى تأييدها ، ولم تدخر جهدا دبلوماسيا لمساعدتها إلا وبذلته الى أن حل النزاع وتم جلاء القوات الأجنبية عن سوريا ولبنان .

٢٣٦ — وكانت فلسطين أخطر قضية تناولتها الجامعة . فقد دخلت هذه القضية فى دور حاد عنيف منذ نهاية الحرب وأشتد ضغط الصهيونية فى سبيل الهجرة الى فلسطين . وكان اليهود قد عانوا من الظلم والاضطهاد فى أوربا أثناء الحرب ما أثار يهود العالم والضمير الانسانى ، فاستغلت الصهيونية مصائبهم والعطف العام عليهم ، وعملت على تحقيق هدفها الأول وهو تحويل فلسطين الى وطن يهودى واقامة دولة يهودية فيها[١] . ولجأت الى جميع الوسائل لتحقيق أهدافها ، قبل أن تعود الأمور الى مجراها الطبيعى ، ويستقر اليهود المضطهدون والمشردون فى أوطانهم الأصلية أو يسمح لهم بالهجرة الى أوطان أخرى غير فلسطين . فى هذه الظروف العصيبة قامت الجامعة ، وأثبتت الأيام أن قيامها كان من هذه الناحية ضرورة لا غنى عنها ، اذ ترتب على قيامها تكوين جبهة دولية عربية إستطاعت أن تقف وجها لوجه أمام

---

(١) حدد المؤتمر الصهيونى الثانى والعشرين الذى إنعقد فى بال (٩ — ٢٤ ديسمبر ١٩٤٦) أهداف الصهيونية بأنها : ١ — جعل فلسطين دولة يهودية ٢ — فتح أبوابها للهجرة اليهودية .

المنظمة الصهيونية العالمية التى يسندها الصهيونيون فى جميع أنحاء العالم ، فضلا عن عدد من الدول العظمى يمدها بمختلف وسائل التأييد ، بما فيها الأموال والأسلحة . ولم يعد النزاع مقصوراً بين عرب فلسطين المفككين والمنظمة الصهيونية ، بل بينها وبين الجامعة نفسها . فدخل فى الصراع عامل توازن جديد لا بد أن يترك أثره فى التسوية الأخيرة لقضية فلسطين .

٢٣٧ — وحين صدر تقرير لجنة التحقيق الأنجليزية — الأمريكية الخاصة بفلسطين [١] . وكان يوصى بإدخال مائة ألف يهودى إلى فلسطين ، وبأن تسعى الحكومة البريطانية الى الحيلولة دون إنقلاب فلسطين الى دولة عربية أو يهودية وباستمرار الحكم البريطانى فى فلسطين ريثما يتلاشى العداء بين العرب واليهود ، وخشى أن تأخذ به الحكومة البريطانية . إنعقد مجلس الجامعة فى دورة استثنائية ببلودان [٢] . وقرر رفض ما أنطوى عليه التقرير من اجحاف بحقوق العرب الطبيعية والمشروعة فى وطنهم وأصدر قرارات عرفت بقرارات بلودان احتفظ بسريتها لحماية مصالح عرب فلسطين وعرف فيما بعد أن بينها تقرير إعادة النظر فى العلاقات الاقتصادية والثقافية بين دول الجامعة وكل من انجلترا والولايات المتحدة اذا ما نفذت توصيات اللجنة المشار إليها ولم يكتف المجلس بهذا الموقف السلبي الحازم بل رسم سياسة إيجابية ينتهجها لتحقيق أمانى عرب فلسطين القومية ، وهى إنهاء الانتداب وإعلان استقلال فلسطين . وكاف حكومات الدول الأعضاء بالدخول فى مفاوضة مع السلطة المنتدبة على أساس المادة ٧٩ من ميثاق الأمم المتحدة لتحقيق هذا الغرض . وقد جرت المفاوضات فى مؤتمر لندن [٣] . ورفضت الدول العربية مشروعاً عرضه البريطانيون لأنه ينتهى بتقسيم فلسطين وفتح باب الهجرة اليها .

٢٣٨ — وعرضت هى مشروعاً مضادا ينطبق على المبادىء الديمقراطية الأساسية

---

(١) ٣٠ أبريل سنة ١٩٤٦

(٢) ٨ — ١٢ يونيو سنة ١٩٤٦

(٣) ١٠ سبتمبر — ٢ ديسمبر ، واستؤنف فى ٢٧ يناير — ١٢ فبراير سنة ١٩٤٧
أنظر فى وصف أعمال مؤتمر لندن : القضية الفلسطينية والأمم المتحدة ، وزارة الخارجية السورية ١٩٤٧ ، ص ٢٣ — ٥٢ .

من حق تقرير المصير وضمان الحرية لجميع المواطنين، ويقضى بأنهاء الانتداب واعلان استقلال فلسطين دولة موحدة وإنشاء حكومة ديمقراطية فيها، على أن يتم وضع دستور من قبل جمعية تأسيسية منتخبة يتضمن ضمانات تكفل تمتع الأقلية اليهودية بالحقوق الأساسية للأقليات. ولكن المؤتمر إنفض من غير أن يصل الى نتيجة، وعرضت بريطانيا العظمى قضية فلسطين على هيئة الأمم المتحدة. فكونت هى الأخرى لجنة تحقيق دولية وضعت تقريراً يوصى بالأخذ بتقسيم فلسطين بين العرب واليهود لإقامة دولتين مستقلتين (مشروع الأغلبية) أو لاقامة دولة ثنائية (مشروع الأقلية) مع التوصية بادخال ١٠٠٠٠٠ يهودى[١].

كما أعلنت بريطانيا العظمى من جانبها رغبتها فى الانسحاب من فلسطين فكان لابد للجامعة من مواجهة الحالة، فقررت اللجنة السياسية [٢] رفض مشروعى اللجنة وأعلنت إستعداد الجامعة لمقاومته بكل ما لديها من وسائل، وعن عزمها على مساعدة عرب فلسطين بالرجال والسلاح والأموال لتمكينهم من الدفاع عن أنفسهم، وانعقد المجلس بعد ذلك [٣]، وقرر إتخاذ تدابير عسكرية تكفل حماية مصالح عرب فلسطين من خطر الارهابيين الصهيونيين والحيولة دون تنفيذ التقسيم إذا ما أخذت هيئة الأمم المتحدة به. وتتضمن احتلال فلسطين فى حالة جلاء البريطانيين عنها.

٢٣٩ — وفى ٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤٧ أقرت الجمعية العمومية للأمم المتحدة مشروع تقسيم فلسطين إلى دولتين عربية ويهودية، رغم معارضة الدول العربية — تعضدها الدول الشرقية — الشديدة فيه، تحت ضغط دبلوماسى قوى من بعض الدولى العظمى بحيث اضطرت بعض الوفود، التى أعلنت صراحة عن عزمها على معارضة مشروع

---

(١) أنظر فى تفصيل ذلك، وموقف الجامعة العربية ودولها من لجنة التحقيق التابعة للأمم المتحدة وخلاصة تقريرها، القضية الفلسطينيه والأمم المتحده، المرجع المشار اليه آنفا، ص ٥٨ — ١٠٦.

(٢) ١٦ — ١٩ أغسطس سنة ١٩٤٧

(٣) ٧ — ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٧

التقسيم أو الامتناع عن التصويت ، على تغيير موقفها والاقتراع بتأييده . وأغفلت الجمعية العمومية بحث القضايا القانونية التى عرضتها الوفود العربية أملا فى الوصول بشأنها الى رأى إستشارى من محكمة العدل الدولية طبقاً للمادة ٩٦ من ميثاق الأمم المتحدة .

وقد ندبت الجمعية العمومية لجنة دولية تتألف من مندوبى خمس من الدول الأعضاء لتولى إدارة شئون فلسطين فى خلال الفترة الإنتقالية التى تفصل بين تخلى بريطانيا عن انتدابها وإقامة الدولتين المقترحتين ، كما نص قرار الجمعية على أن يكون مجلس الأمن حكماً فيما اذا كان ثمة خطر يعرض السلم فى فلسطين للخطر ويخوله اتخاذ التدابير اللازمة عن طريق اللجنة الدولية المشار اليها فى حالة حدوث أية محاولة لاحباط مشروع التقسيم .

٢٤٠ — وقد ترتب على صدور قرار الجمعية العمومية أن قامت الاضطرابات فى فلسطين ، ووقعت إشتباكات بين العرب واليهود أخذت حدتها تزداد عنفاً وشدة على الزمن . واجتمعت اللجنة السياسية لجامعة الدول العربية فى (٨ — ١٨ ديسمبر سنة ١٩٤٧) وأعلنت أن قرار التقسيم باطل، واستأنفت الدول العربية نضالها الدبلوماسى فى مجلس الأمن ، مستندة الى أن قرار التقسيم قرار غير عملى لأنه يجعل نصف مليون عربى أقلية فى دولة يهودية ، ويجعل المنطقة الساحلية كلها تقريباً جزءاً من الدولة اليهودية مما يحرم العرب من منفذ الى البحر ويجعلهم تحت رحمة الدولة اليهودية اقتصادياً ، فضلا عن أنه يناقض أوليات المبادىء الديموقراطية والقواعد الانسانية لانه يتضمن إكراه العرب على التخلى عن حقوقهم الطبيعية والسياسية فى فلسطين ، ويفرض عليهم جماعات من أجناس مختلفة غريبة عن عنصرهم يرفض أفرادها العيش الى جانبهم كأعضاء مسالمين فى دولة موحدة ، فضلا عن أنه قرار لا سند له من ميثاق الأمم المتحدة ، لأن هيئة الأمم المتحدة ليست دولة فوق الدول الأعضاء ، وكل قرار تصدره خارج حدود اختصاصها باطل لا قيمة قانونية له ، وليس فى الميثاق ما يخول الجمعية العمومية أى حق فى شطر

قطر من الأقطار وتقسيمه بين طوائف معينة بغير رضاء أغلبية سكان هذا القطر . ثم أن هـذا القرار لا يعدو أن يكون توصية لا يملك مجلس الأمن أن يفرضها بالقوة والاكراه . وطلبت الى مجلس الأمن — بوصفه هيئة مستقلة من هيئات الأمم المتحدة يتمتع بحرية العمل فى نطاق الميثاق ، دون التقيد بأية توصيات أو تعليمات يتلقاها من أية هيئة أخرى — بحث مشروعية قرار التقسيم من حيث مطابقته لميثاق الأمم المتحدة .

٢٤١ — أما اللجنة الدولية الخماسية فقد تقدمت إلى مجلس الأمن بتقرير تعلن فيه عجزها عن الاضطلاع بالأعباء الملقاة على عاتقها إلا إذا قرر مجلس الأمن تأييدها بقوة مسلحة ، وقد تضاربت الميول والأهواء فى مجلس الأمن ، وانهار مشروع التقسيم من الوجهة العملية حين أعلن ممثل الولايات المتحدة ـ وهى من الدول العظمى التى لا يمكن إرسال قوة دولية إلا بموافقتها نتيجة لتمتعها بحق الإعتراض ـ عدول حكومته عن تنفيذ مشروع التقسيم بالقوة ، واقترح وضع فلسطين تحت إشراف مجلس الوصاية بصفة مؤقتة ليحافظ على السلام ، ولتتاح للعرب واليهود فرصة الاتفاق على مستقبل الحكم فى هذه البلاد ، وطلب من مجلس الأمن توصية الجمعية العمومية والدولة صاحبة الشأن بإقامة تلك الوصاية ، واقترح دعوة الجمعية العمومية الى عقد دورة غير اعتيادية لهذا الغرض وتوجيه نداء الى الدول العربية ، والى العرب واليهود فى فلسطين لوقف الأعمال العسكرية ريثما يتم الوصول الى حل للمشكلة الفلسطينية . ولكن اللجنة السياسية للجامعة العربية قررت فى إجتماعها الأخير (١٦ - ٢١ مارس ١٩٤٨) عدم قبول أى نداء من هذا القبيل ، لأن عرب فلسطين إنما يدافعون عن كيانهم وحقهم فى تقرير مصيرهم ، إلا اذا حلت الهيئات الارهابية اليهودية وجيش الهاجانا وجردت من السلاح ، كما طالبت بوقف الهجرة اليهودية الى فلسطين قبل النظر فى أى اقتراح باعلان الهدنة وأرسلت تعليماتها بذلك الى الوفود العربية لدى الأمم المتحدة .

٢٤٢ — وفى هذا الكفاح ضد الصهيونية، لم تهمل الجامعة أمر تنظيم الجبهة العربية الداخلية فى فلسطين فنجحت فى تكوين الهيئة العربية العليا، واعتمدها المجلس ممثلة لعرب فلسطين، كما اعترفت لها الأمم المتحدة بهذا الوصف.

٢٤٣ — وكانت قضية أمانى مصر القومية ونزاعها بسببها مع بريطانيا العظمى فرصة مناسبة للجامعة تظهر فيها تضامنها وتماسك بنيانها فأكدت مرارا [١] تأييدها لوحدة وادى النيل ومطالبتها بجلاء القوات الأجنبية عنه وفقاً لميثاق الأمم المتحدة كما تولى مندوب سوريا فى مجلس الأمن الدفاع عن وجهة نظر الجامعة وتأييدها المطلق لمصر بحرارة وقوة.

٢٤٤ — وتناولت القضية الطرابلسية فعملت على تنظيم الحركة الوطنية بتأليف هيئة تمثل مختلف أحزاب القطر الطرابلسى، هى هيئة تحرير ليبيا. وبذلت مساع دبلوماسية متعددة لدى الدول العظمى للبت فى مصير طرابلس على أساس حق الشعوب فى تقرير مصيرها واعلان استقلالها وإحتاطت الجامعة لما قد يقرر من وضع طرابلس تحت وصاية الأمم المتحدة فطالبت بأن تقوم هى بمهمة الوصاية باعتبار هذا القطر جزءا عربيا يهم الجامعة أمر تحقيق تقدمه ورقيه [٢] كما طالبت بالاشتراك فى أية لجنة تحقيق ترسل إلى طرابلس لمعرفة رغبات سكانها [٣]. وتوسطت لدى بريطانيا العظمى فى وقف هجرة الإيطاليين غير المشروعة التى أخذت تتدفق إلى طرابلس فى الفترة الأخيرة [٤].

---

(١) فى ٢٥ مارس و ١١ يونيو ١٩٤٦.

(٢) مذكرة إلى وزراء خارجية الدول العظمى فى ١٥ أكتوبر سنة ١٩٤٥، كما أرسلت مذكرات لاحقة بنفس المعنى.

(٣) برقية إلى وزراء خارجية الدول العظمى فى ١٠ يونيو سنة ١٩٤٦، وتلتها برقيات أخرى فى نفس الموضوع.

(٤) بناء على قرار المجلس فى ١٢ ديسمبر ١٩٤٦.

٢٤٥ — ولم تغفل الجامعة أمر تونس والجزائر ومراكش، فعملت على تخفيف وطأة الضغط الفرنسى عن الجزائريين على أثر حوادث القمع التى قامت بها فرنسا فى سنة ١٩٤٥ وذهب ضحيتها حوالى ١٨,٠٠٠ جزائرى، كما طالبت باطلاق حرية سيدى عبد المنصف باى تونس السابق الذى خلع من عرشه لتأييده الحركة الوطنية، خلافا لمعاهدة الحماية المعقودة بين تونس وفرنسا وباعادته إلى عرشه [١]، كما طالبت باطلاق سراح الأمير عبد الكريم الريفى زعيم الثورة المراكشية ضد أسبانيا سنة ١٩٢٥ [٢] وبعثت أخيراً بمذكرة تطالب فيها فرنسا بأن تقوم بتنفيذ الإلتزامات التى أخذتها على عاتقها فى ميثاق الأمم المتحدة فى التصريح الخاص بالأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتى [٣].

٢٤٦ — وقد نجحت الجامعة إلى أبعد مدى فى أن تجمع حولها قلوب سكان جميع الأقطار العربية غير المستقلة وفى أن تصبح محط آمالهم ومعقد رجائهم. وتجلى هذا التضامن وتلك الثقة التى تضعها هذه الشعوب فى الجامعة فى توكيل الطرابلسيين للجامعة فى التحدث باسمهم والسعى إلى استقلال بلدهم، كما ظهر فى الاحتفالات الشعبية التى أقامتها شعوب أفريقيا الشمالية بمناسبة ذكرى تأسيس الجامعة، وفى الخطاب التاريخى الذى ألقاه سلطان مراكش فى طنجة وأبرز فيه العلاقات القومية التى تربط بلاده ببقية الأقطار العربية، وأعرب عن رغبته فى توثيقها، «لاسيما بعد أن عظم شأن الجامعة العربية، وأصبحت هيئة تقوم بدور مهم فى شئون السياسة العالمية» [٤] ولم تقتصر الجامعة فى مساعيها لخدمة قضية الحرية على العرب وحدهم، فاغتنمت فرصة النزاع بين أندونيسيا وهولنده للوقوف فى جانب الحق والعدالة، وأعلنت تأييدها لحق الشعب الأندونيسى فى تقرير مصيره، ولم تتوان عن إصدار قرار توصى فيه حكومات الدول الأعضاء بالإعتراف

---

(١) ٣١ ديسمبر سنة ١٩٤٦

(٢) ٢٨ ديسمبر سنة ١٩٤٦

(٣) مذكرة فى ١١ يناير سنة ١٩٤٧

(٤) فى أبريل سنة ١٩٤٧

بالدولة الأندونيسية دولة مستقلة ذات سيادة [١]، كما بذلت مساع دبلوماسية متعددة لتعضيد مركز أندونيسيا على أثر تجدد اعتداء الهولنديين عليها. وقد وجهت حكومة فيتنام نداء الى الجامعة العربية تطلب منها العمل على تعضيدها فى كفاحها من أجل حريتها ضد الفرنسيين، فأبدى المجلس عطفه على كفاح فيتنام، وأعلن أن الجامعة لن تتوانى عن تقديم المساعدة التى يمكن أن تقوم بها، كما وجه نداء الى عرب شمال أفريقيا يحثهم فيه على الامتناع عن التطوع فى صفوف القوات الفرنسية التى تحارب فى فيتنام، وأن فى محاربة فيتنام «خروجاً على إرادة الأمة العربية».

٢٤٧ — هذه هى أهم جهود الجامعة فى الميدان الدولى. واذا ماقيست بالأهداف التى تسعى اليها، تبدو لنا متواضعة نوعا ما. فاذا استثنينا مسألة سوريا ولبنان، لم تحل أية قضية أخرى تناولتها الجامعة حلا ايجابيا، ولكن يجب أن لا ننسى أن دخول الجامعة كقوة عالمية فى الميدان الدولى كان له الفضل الأكبر فى الحيلولة دون حل هذه القضايا المعلقة لغير مصلحة العرب. وهذا وان كان كسبا سلبيا ألا أنه كسب على أية حال، ولن تستطيع الدول الأخرى حل أية قضية تهم العالم العربى من دون أن تأخذ فى نظر الاعتبار مركز الجامعة ووجهة نظرها. ونظرة واحدة الى الوراء، الى الأوضاع التى كانت سائدة قبل قيام الجامعة، لا سيما التسويات التى وضعتها الدول العظمى للقضية العربية بعد الحرب العالمية الأولى، حين لم يكن للعرب صوت مسموع فى الشئون الدولية؛ تكفى لاقناعنا بأن قيام الجامعة كان خطوة موفقة، وتدعو إلى أشد التفاؤل بالمستقبل.

٢٤٨ — أما فى ميدان التعاون بين الدول الأعضاء فقد نالت الناحية الثقافية أكبر العناية، فتم عقد المعاهدة الثقافية [٢]، ونص فيها على تبادل الأساتذة والمدرسين

---

(١) ١٨ نوفمبر سنة ١٩٤٦

(٢) ٢٧ نوفمبر ١٩٤٥

وتعادل الشهادات الدراسية وتشجيع الرحلات الرياضية والكشفية ، كما نص على وجوب أن يكون هناك قدر أوفى من الثقافة العربية ينبغى أن يدرس فى جميع مدارس البلاد العربية ، وعلى التعاون فى إحياء التراث العربى وغير ذلك من أمور نشر المخطوطات والمصطلحات العلمية فى اللغة العربية وما إليها من مسائل . وقد تضمنت المعاهدة نصاً يقضى بوجوب العمل على تقريب الاتجاهات التشريعية ما بين الدول العربية وعلى وجوب دراسة القوانين على أساس مقارن فى جميع المعاهد القانونية للدول العربية تمهيدا لقيام حركات تقرب إن لم توحد بين قوانين الدول العربية .

وقد إنعقد فى لبنان مؤخراً مؤتمر ثقافى عام دعت الية اللجنة الثقافية وبحث فى أمرين مهمين — تعيين الحد الأدنى من الثقافة العربية فى التاريخ والجغرافية والأدب والأخلاق الذى ينبغى أن يلقن للطالب العربى فى مراحل التعليم ، ووسائل تحسين الطرق والأساليب التى تدرس بها اللغة العربية . كما انعقد فى سوريا مؤتمر للآثار للنظر فى صيانة التراث العربى وحفظه . وقد أتمت اللجنة القانونية المتفرعة من اللجنة الثقافية وضع مشروعات قوانين متعددة، منها مشروع قانون للاوراق التجارية ولتوحيد قانون التجارة البحرية ، ولحماية حق المؤلف ، ولمزاولة مهنة الصيدلة وتشريع الملكية الصناعية والتجارية . وقد وافق المجلس على توصية الدول الأعضاء باتخاذ هذه المشروعات قوانين لها .

٢٤٩ — أما فى الناحية الاقتصادية فان أهم ما أنجزته الجامعة هو مقاطعة البضائع الصهيونية [١] للقضاء على الصناعة الصهيونية التى لا تقوم على أسس إقتصادية سليمة، بل تستند إلى الأموال التى تجمع من يهود العالم لخدمة أغراض الصهيونية فى إقامة دولة يهودية فى فلسطين ، ولا يمكن أن تزدهر إلا باستغلال أسواق البلاد العربية ، وتشكل بذلك خطراً جسيما يهدد الصناعات الوطنية الناشئة ، ويلاحظ أن هذه المقاطعة

(١) قرار المجلس الصادر فى ٢ ديسمبر سنة ١٩٤٥

نجحت فى الحاق أضرار جسيمة بالصهيونية ولكنها لم تؤد حتى الآن إلى نتيجة إيجابية بتشجيع وتيسير إقامة الصناعات التى يمكن إقامتها فى البلاد العربية ، وفضلا عن هذا فقد تم للجامعة انشاء بنك عربى لانقاذ أراضى فلسطين والحيلولة دون إستيلاء الصهيونيين عليها ، وعرضت أسهمه للاكتتاب فى جميع دول الجامعة .

وأنه لمن المؤسف حقاً عدم القيام حتى الآن باية محاولة جدية لازالة القيود القائمة على التبادل التجارى بين مختلف الدول الأعضاء ، وقد اجتمعت اللجنة الإقتصادية فى سنة ١٩٤٥ ، ووضعت تقريراً عن مدى التعاون الذى يمكن إقامته بين الدول العربية فى الشئون الإقتصادية ، ولكن هذا التقرير كان يجب أن تتلوه دراسات تفصيلية لم توضع بعد ، وقد أحست الجامعة بضرورة القيام بخطوات إيجابية فى هذا الميدان ، فتقرر أخيراً الدعوة إلى عقد مؤتمر إقتصادى يبحث مختلف وجوه التعاون بين الدول الأعضاء ، كما تقدم الوفد العراقى لدى مجلس الجامعة باقتراح النظر فى توحيد النقد بين الدول العربية . وقد أحيل الموضوع إلى اللجنة السياسية ، فأحالته بدورها إلى حكومات الدول الأعضاء لدراسته دراسة وافية ، على أن تبعث إلى الأمانة العامة فى أقرب وقت بنتيجة دراستها مشفوعة بالبيانات التى تمكن المجلس من إتخاذ قرار فى الموضوع . كما عهدت إلى الأمانة العامة بأن تقوم هى أيضاً بدراسته وإعداد تقرير عنه . ولابدمن الاشارة إلى أن الدول العربية متضامنة فيما بينها فى المؤتمرات الدولية الاقتصادية . ففى مؤتمر هافانا للتجارة والعمل طالبت جميع الدول العربية المشتركة فيه بتعديل بعض نصوص ميثاق التجارة والعمل بحيث تحتفظ الدول العربية بحق عقد إتفاقات تجارية تفضيلية فيما بينها ، تؤدى إلى تخفيض الرسوم الجمركية على المنتجات العربية بحيث لا يستفيد من هذه الميزة غيرها من الدول التى سبق أن عقدت مع الدول العربية إتفاقات على أساس نص (الدولة الأكثر رعاية) .

٢٥٠ — وقد قرر المجلس إدخال تعديلات على نصوص المعاهدة الصحية الدولية

المتعلقة بالحجر الصحي على الحجاج، كما قرر إعتماد المكتب الأقليمي الصحي بالاسكندرية كمكتب إقليمي لدولة الجامعة [١] ، وقد توصلت لجنة الجوازات والجنسية الى وضع مشروعات إتفاقات فى شئون الجنسية والجوازات والتأشيرات وعرضت على مجلس الجامعة للنظر فيها ، ولكن إقتران بعضها ببعض التحفظات دعا المجلس الى تقرير إعادة المشروعات الى الدول الأعضاء لأبداء رأيها فيها والتوصل الى الأتفاق حولها ، وأتمت اللجنة فى هذه الفترة وضع مشروعات أتفاقات لشئون الأقامة وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين والأعلانات القضائية .

١٥١ — وقد أقر المجلس [٢] ، مشروعات المعاهدات التى تقدمت بها لجنة المواصلات ، وهى مشروع معاهدة بشأن الطيران المدنى ، ومشروع اتفاقية الاتحاد البريدى العربى ، ومشروع اتفاقية الاتحاد العربى للمواصلات السلكية واللاسلكية ، وتوصيات خاصة بالسكك الحديدية والطرق والملاحة . وبموجب هذه المعاهدة والاتفاقات تنشأ هيئة تدعى مجلس الطيران المدنى العربى ومهمته العمل على النهوض بالطيران المدنى فى الدول العربية وتحقيق التعاون بينها من النواحى الفنية والاقتصادية والتشريعية المتعلقة بالطيران ، وأعتبار البلاد العربية منطقة بريدية واحدة تكون (الاتحاد البريدى العربى) ، كما أنشىء (اتحاد عربى للمواصلات السلكية واللاسلكية) ونظمت المعاهدات التفاصيل المتعلقة باختصاص الهيئات المركزية التى تشرف على هذه الاتحادات ، والتسهيلات التى يعمل بها ضمن نطاق الاتحادات ، وتتضمن التوصيات أقتراحات بإنشاء طرق جديدة حديدية وبرية وشركة ملاحة لربط البلاد العربية وتحسين الموجود منها ، ولم توقع هذه الاتفاقات حتى الآن .

٢٥٢ — وثمة ملاحظة عامة تنطبق على التعاون الذى حققته دول الجامعة فى مختلف وجوهه ، فيما عدا الشئون الثقافية ، هو أن نشاط الجامعة السياسى جب

---

(١) ٦ أبريل سنة ١٩٤٦

(٢) ٩ ديسمبر سنة ١٩٤٦

نشاطها فى بقية الميادين وطغى عليه ، ولا ريب فى أن الضرورة تقضى بتولية هذه النواحى المزيد من الأهتمام لأنها الجانب الأنشائى الايجابى من نشاط الجامعة .

٢٥٣ ـــ وثمة سؤال كثيراً ما يتردد على السنة الناس ، وأقلام الكتاب : ما هو مدى قابلية الجامعة للبقاء ؟ وماهو مصيرها ؟ سؤال لايصح أن نمر به من غير أن نتعرض لمحاولة الأجابة عنه . لقد رأينا فى سياق بحثنا أن الجامعة ـ شأنها فى ذلك شأن جميع الاتحادات الأستقلالية ـ تنطوى على مواطن ضعف كثيرة ، وأهمها من الوجهة الدولية ضآلة الاختصاصات التى يتمتع بها مجلس الجامعة ، مما يحتمل معها أن لا يجد دوما من جانب حكومات الدول الأعضاء المساعدة الأدبية والعون المادى الضروريين وتبدو خطورة هذا الوضع إذا ذكرنا أن أختصاصات الدول الأعضاء الدولية ، لا سيما حق عقد المعاهدات ، لم تتعرض لأى قيد جدى ، ولا يبعد أن تخلق بعض الدول بتصرفاتها مشاكل عديدة أمام مجلس الجامعة ، يقف أمامها عاجزاً مكتوف الأيدى وهذه الحقيقة هى التى تفسر لنا لم لا تصلح الاتحادات الاستقلالية لأن تكون تنظيما دائماً . فالتاريخ السياسى يثبت بأنها كانت دائما مرحلة إنتقال (١) ، مصيرها حتما أما الانحلال ، أو إتحاد سياسى أوثق رباط ، يتخذ غالباً ، لاسيما فى البداية ، شكل الدولة المتحدة إتحاداً مركزيا (كالولايات المتحدة والمانيا وسويسرة) أما الانحلال فبعيد تصوره لأن الجامعة لا تقوم على روابط إصطناعية وعوامل مفتعلة بل على روابط طبيعية لا ينفصم عراها (٢) وهى تستند فى بقائها إلى شعور العرب فى جميع أقطارهم ، ولهذا فلا يبقى أمامنا إلا الأحتمال الثانى ، أن تترك الجامعة مكانها الى تنظيم سياسى أوثق وأقوى لا يبعد أن يكون دولة متحدة إتحاداً مركزيا .

٢٥٤ ـــ وتمام هذه الخطوة رهين بطبيعة الحال بانتشار الوعى القومى فى جماهير

---

(١) Le Fur, ov. cité p. 539

(٢) أنظر فى تحليل هذه الروابط E Rabbath, Unité Syrienne et Devenir Arabe Paris 1937 p. 33 - 66

الشعوب العربية فى مختلف أقطارها ، وهذا اليوم آت لا ريب فيه ، لأننا نجد تباشيره منذ الآن واضحة جلية ، وتتجلى فى وحدة الشعور التى تسود جميع الشعوب العربية فى مختلف أقطارها تجاه جميع القضايا العربية المعلقة[1]. والحكومات العربية نفسها لم تفتها هذه الحقيقة ، أن الجامعة مرحلة من مراحل الحركة القومية التى لن تتحقق أهدافها إلا باقامة دولة قومية تنتظم شمل الأمة العربية فى جميع أقطارها ، ولهذا نجد ممثليها جميعاً يتفقون فى خطبهم عند توقيع بروتوكول الإسكندرية إن الجامعة ليست إلا خطوة لها ما بعدها ، كما بسطت إجراءات تعديل الميثاق وأكتفى فى قرارات المجلس فيه بأن تصدر بالأغلبية ، كما نجد الميثاق نفسه يتضمن نصاً يجيز للدول الأعضاء عقد معاهدات فيما بينها تقيم تعاونا أوثق وروابط أقوى مما أقامه الميثاق [2] وبذلك مهد السبيل أمام

---

(١) كما تتجلى فى المؤتمرات الفنية المختلفة التى تعقد بصورة دورية فى مختلف العواصم العربية ، كمؤتمر المحامين العرب ، والمؤتمر الطبى العربى ، ومؤتمر الصيادلة العرب ، ومؤتمر المهندسين العرب . وأهم من هذه فكرة إيجاد اتحاد برلمانى عربى ، وقد ظهرت فى أثناء إنعقاد المؤتمر البرلمانى الدولى فى مصر . وقد وضعت اللجنة التنفيذية للشعبة المصرية للمؤتمرات البرلمانية الدولية مشروعاً أولياً لميثاق الإتحاد البرلمانى العربى أقرته الشعبة فى ١٩٤٨/٢/١٧ وعرض على البرلمانات العربية الأخرى للبحث ، وقد نص المشروع على أن الاتحاد يستهدف الجمع بين أعضاء برلمانات الدول العربية ، لدعم الروابط التى تربط الدول العربية وتوجيه جهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية ، . (ويلاحظ أن النص الذى يحدد أغراض الاتحاد مستمد من ديباجة ميثاق الجامعة العربية) .

(٢) المادة التاسعة، وقد عقدت تنفيذا لها معاهدة أخوة وتحالف بين العراق والمملكة الأردنية فى ١٤ أبريل سنة ١٩٤٧ وتنص على التشاور فى الشؤون التى تهم المملكتين (م ١) والتعهد المتقابل بعدم اتخاذ موقف يضر بمصالح الطرف الآخر (م ٢) وواجب فض المنازعات بالطرق السلمية (م ٣) والتعهد بتبادل المساعدة فى حالة وقوع إعتداء على أحد الطرفين (م ٥) وبالتعاون فى قمع الفتن الداخلية (م ٦) وتوحيد الأساليب العسكرية فى المملكتين (م ٧) وتوحيد التمثيل بناء على طلب أحد الطرفين (م ٨) كما قضى بانشاء لجان دائمة ذات سلطات تنفيذية تضم ممثلين عن الحكومتين وتختص بتحقيق التعاون =

الدول التى تكون فى مستوى اجتماعى وثقافى متشابه من التقارب فيما بينها وإقامة إتحادات تكون نوى يسهل إمتزاجها فيما بعد لإنشاء الإتحاد المنشود، بدلا من إنتظار القضاء على التفاوت القائم بين الشعوب العربية ثم إقامة الاتحاد المراد على نطاق شامل دفعة واحدة ، وهو ما يستلزم فترة قد تكون طويلة من الزمن، وهذا التفاوت من جملة الأسباب التى عملت على أن تظهر الروابط التى أقامها الميثاق متراخية ضعيفة فى كثير من جوانبها .

وتطور الجامعة الى دولة متحدة إتحاداً مركزيا يوفق بين القوى الدافعة إلى الاتحاد، ورغبة كل قطر فى إدارة شئونه الخاصة بنفسه ، وهو كفيل بازالة كل ما يعلق بها ، بوصفها إتحاد إستقلالى ، من عيوب ، لأن السلطة المركزية فى الدول المتحدة إتحاداً مركزيا تتولى وحدها الاختصاصات الدولية . ولعله . من المناسب أن نشير الى الدور الذى لعبته الامبراطورية الالمانية فى أوروبا بعد منتصف القرن التاسع عشر حيث ظهرت كدولة عظمى ، بينما لم يعد الإتحاد الجرمانى لسنة ١٨١٥ أن يكون على حد قول بعض الكتاب « مثار أسى وألم للالمان وموضع هزء الأجانب وسخريتهم »[1] .

٢٥٥ — وقد يتطرق الشك إلى نفوس الكثيرين ، فيرون أن التنافس بين الدول الاستعمارية، والمنافسات بين بعض العائلات المالكة فى الدول العربية ، والرغبات التوسعية عند بعضها ، فضلا عما يفصل الشعوب العربية من فروق جسيمة فى النواحى الثقافية والأجتماعية . عوامل من شأنها شل كل تطور فى هذا الاتجاه . والى هؤلاء نسوق أمثلة نستمدها من التاريخ السياسى ، فقد كان الخلاف على أشده بين الدول الأعضاء فى الإتحاد الأمريكى لسنة ١٧٧٨ ولم يكن بعضها يتورع عن إتخاذ تدابير إقتصادية ضد البعض الآخر .

= بين الفريقين فى جميع الشؤون المنصوص عليها فى المادة الثانية من ميثاق الجامعة . ويلاحظ أن هذه المعاهدة قوبلت بشىء كثير من الحذر عند كثيرين نظراً للملابسات التى أحاطت بعقدها ، وأنصب النقد بصورة خاصة على المادة السادسة التى تجيز التعاون فى قمع الفتن الداخلية

(١) Zorn, cité par Le Fur, ov. cité. p. 760.

وكان النزاع فيما بينها يتخذ أحيانا شكل عراك مسلح. ولم يمنع هذا من تأليفها دولة متحدة في سنة ١٧٧٨ ، كما لم تحل الاختلافات فى التقاليد والثقافة والمصالح التى طالما مزقت إيطاليا والمانيا وأبقتهما مفككتى الأوصال من تحقيق الاتحاد الألمانى والوحدة الايطالية ويخيل إلينا أننا لا نبعد كثيراً عن جاد الصواب اذا أعتقدنا أن أنتشار الوعى القومى العربى، وضغط الحوادث الخارجية التى تضطر العرب الى زيادة تكتلهم مدفوعين بغريزة حب البقاء وصيانة النفس ، ونمو طبقة من رجال الأعمال تتولد لها مصالح إقتصادية متشابكة فى جميع أنحاء العالم العربى ستؤدى كلها أن آجلا أو عاجلا الى تحقيق هذا الهدف من أهداف الحركة القومية العربية .

٢٥٦ — ولكن هذه الثقة بمستقبل الجامعة لاتعنى وجوب للسكوت عن العيوب التى ينطوى عليها الميثاق وقد أشرنا إليها بتفصيل فى سياق بحثنا . فمن الضرورة المبادرة الى تعديل قاعدة التصويت باحلال مبدأ الأغلبية محل مبدأ الأجماع ، ليتوطد كيان الجامعة بحيث يضطر ممثل المصالح الخاصة الى الإنحناء دائماً أمام المصلحة العامة . كما أنه لايمكن أن تمضى الجامعة فى مهمتها إلا اذا إطمأن كل عضو الى سلامة نوايا الأعضاء الآخرين ، وأنهم لن يتوجهوا بسياستهم وجهة تضر بالجامعة أو باحد أعضائها . وهذا يقتضى إيجاد رقابة فعالة على سياسة الدول الأعضاء كتلك التى اقترحناها باشتراط الحصول مقدماً على موافقة المجلس على كل معاهدة ترمى إحدى الدول الأعضاء الى عقدها . ولا بد كذلك من إيجاد حل سلمى لكل المنازعات التى يمكن أن تنشب فيما بين الدول الأعضاء . كما يجب توجيه عناية خاصة لتقوية نظام الدفاع الأقليمى . ولعل الخطوة التى إتخذها مجلس الجامعة فى هذا السبيل بانشاء لجنة عسكرية لدرس تدابير الدفاع عن عروبة فلسطين تكون مقدمة لتكوين قوة عسكرية للدفاع المشترك عن جميع الدول العربية .

٢٥٧ — وكلمة أخيرة فى صدد دعوة ترددت فى الأشهر الأخيرة الى تكوين (جامعة الشعوب العربية) تعمل الى جانب (جامعة الدول العربية) وأساس هذه الدعوة أن ثمة أقطارا عربية عديدة لا زالت خارج نطاق الجامعة لعدم تمتعها بشرط الاستقلال ، كما أن بعض دول الجامعة مقيدة بمعاهدات دولية تحد من حريتها فى

العمل أوان النظام النيابي معطل فيها في الواقع ، مما يجعلها بعيدة عن تمثيل النزعات الشعبية تمام التمثيل ، فضلا عما يعترض هذه الدول كلها من مشاكل داخلية أو خارجية طارئة، مما يجعلها تسعى إلى تحقيق أهداف الجامعة فى كثير من الحرص والحذر ، وهنا يبرز الدور الذى يمكن أن تقوم به الهيئات الشعبية والأحزاب القومية المنتشرة فى جميع الأقطار العربية بما فيها الأقطار غير المستقلة . فهذه ، بوصفها تنبثق من صميم الشعب وتحمل معه ميوله ونزعاته ، تستطيع إذا ماتيسر لها التكتل والإجتماع فى مؤتمر دورى أن تفصح بحرية وقوة عن إرادة الأمة العربية بمجموعها ، ومثل هذا التكتل يؤدى إلى توثيق العلاقات الشخصية بين العاملين فى حقل الخدمة القومية ويسهل عليهم تحديد الأهداف القومية العربية ورسم الخطط الضرورية لتحقيقها ، كما يترتب عليه أن تعود مختلف الوفود إلى بلادها عاملة على نشر وجهة النظر التى يصل إليها المؤتمر فتمهد لقيام وعى شعبى على أساس موحد ،

٢٥٨ — ولن تقتصر الفوائد التى تجنى من مثل هذا المؤتمر على ذلك، فان باستطاعة كل وفد أن يؤثر فى حكومة بلاده ومجالسها النيابى — إن وجد — ويوجهها نحو توثيق العلاقات مع الدول الأخرى الأعضاء ، كما يسهر على تنفيذ قرارات الجامعة فى داخل كل دولة بما يتيسر له من وسائل ، ولا ريب فى أن إجتماع ممثلى جميع الأحزاب القومية فى صعيد واحد لبحث القضايا العربية لابد أن يتردد صداه فى الرأى العام العالمى ، بحيث تضطر الدول الأجنبية إلى إعمال التفكير قبل أن تقدم على أى عمل من شأنه أن يمس مصالح العالم العربى ، لعلمها أنها ستواجه مقاومة جامعة الدول العربية ، تعززها وتشد أزرها إرادة شعبية تتسلح بقوة الإيمان بعدالة القضية العربية ، ولن تقهر أمة تؤمن بعدالة قضيتها وتقف صفا واحداً للدفاع عنها . ونحن لانشك فى فائدة مثل مثل هذا المؤتمر الذى يزود الجامعة بقوة محركة جديدة ، ويسهل عليها مهمتها فى تمكين الأمة العربية من احتلال مركز فى موكب الإنسانية يليق بحضارتها ومجدها التليد .

يؤذن بالطبع	نظر	نظر
رئيس الرسالة	عميد كلية الحقوق	مدير الجامعة
حامد زكى	محمد مصطفى القللى	ابراهيم شوقى

ملحقات

(١)

بروتوكول الأسكندرية

الموقعون على هذا رؤساء الوفود العربية فى اللجنة التحضيرية للمؤتمر العربى العام وأعضاؤها وهم :

رئيس اللجنة التحضيرية

حضرة صاحب المقام الرفيع مصطفى النحاس باشا ... رئيس مجلس وزراء مصر ووزير خارجيتها ورئيس الوفد المصرى

الوفد السورى

حضرة صاحب الدولة السيد سعد الله الجابرى ... ... رئيس مجلس وزراء سوريا ورئيس الوفد السورى

حضرة صاحب الدولة السيد جميل مردم بك . . ... وزير الخارجية

سعادة الدكتور نجيب الأرمنازى ... ... أمين السر العام لرياسة الجمهورية

سعادة الأستاذ صبرى العسلى ... ... نائب دمشق

الوفد الأردنى

حضرة صاحب الدولة توفيق أبو الهدى باشا	رئيس مجلس وزراء شرق الأردن ووزير خارجيته ورئيس الوفد الأردنى
سعادة سليمان السكر بك	سكرتير مالى وزارة الخارجية

الوفد العراقى

حضرة صاحب الدولة السيد حمدى الباجه جى	رئيس مجلس وزراء العراق ورئيس الوفد العراقى
حضرة صاحب المعالى السيد أرشد العمرى	وزير الخارجية
حضرة صاحب الدولة السيد نورى السعيد	رئيس مجلس وزراء العراق سابقا
حضرة صاحب السعادة السيد تحسين العسكرى	وزير العراق المفوض بمصر

الوفد اللبنانى

حضرة صاحب الدولة رياض الصلح بك	رئيس مجلس وزراء لبنان ورئيس الوفد اللبنانى
حضرة صاحب المعالى سليم تقلا بك	وزير الخارجية
سعادة السيد موسى مبارك..	مدير غرفة حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية

الوفد المصرى

حضرة صاحب المعالى أحمد نجيب الهلالى باشا	وزير المعارف العمومية
حضرة صاحب المعالى محمد صبرى أبو علم باشا	وزير العدل
صاحب العزة محمد صلاح الدين بك	وكيل وزارة الخارجية

إثباتاً للصلات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين البلاد العربية جمعاء ، وحرصا على توطيد هذه الروابط وتدعيمها وتوجيهها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، وإستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية ؛

قداجتمعوا بالاسكندرية بين يوم الاثنين ٨ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٢٥ سبتمبر سنة ١٩٤٤) ويوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤) فى هيئة لجنة تحضيرية للمؤتمر العربى العام وتم الاتفاق بينهم على ما يأتى :

أولا — جامعة الدول العربية

تؤلف « جامعة للدولة العربية » من الدول العربية المستقلة التى تقبل الأنضمام اليها ويكون لهذه الجامعة مجلس يسمى « مجلس جامعة الدول العربية » تمثل فيه الدول المشتركة فى « الجامعة » على قدم المساواة .

وتكون مهمته مراعاة تنفيذ ما تبرمه هذه الدول فيما بينها من الإتفاقات وعقد اجتماعات دورية لتوثيق الصلات بينها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون فيها وصيانة لاستقلالها وسيادتها من كل إعتداء بالوسائل الممكنة وللنظر بصفة عامة فى شئون البلاد العربية ومصالحها .

وتكون قرارات هذا « المجلس » ملزمة لمن يقبلها فيما عدا الأحوال التى يقع فيها خلاف بين دولتين من أعضاء الجامعة ، ويلجأ فيها الطرفان إلى المجلس لفض هذا الخلاف ، ففى هذه الأحوال تكون قرارات « مجلس الجامعة » نافذة ملزمة .

ولا يجوز على كل حال الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين من دول الجامعة ، ولكل دولة أن تعقد مع دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها إتفاقات خاصة لا تتعارض مع نصوص هذه الأحكام أو روحها .

ولا يجوز فى أية حال اتباع سياسة خارجية تضر بسياسة جامعة الدول العربية أو أية دولة منها .

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما .

وتؤلف منذ الآن لجنة فرعية من أعضاء اللجنة التحضيرية لإعداد مشروع لنظام « مجلس الجامعة » ولبحث المسائل السياسية التى يمكن إبرام إتفاقات فيها بين الدول العربية .

ثانيا — التعاون فى الشؤون الإقتصادية
والثقافية والإجتماعية وغيرها

١ — تتعاون الدول العربية الممثلة فى اللجنة تعاونا وثيقاً فى الشؤون الآتية :

(ا) الشؤون الاقتصادية والمالية بما فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شؤون المواصلات بما فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

(ح) شؤون الثقافة .

(ء) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين وما إلى ذلك .

(ه) الشؤون الاجتماعية .

(و) « الصحية .

٢ — تؤلف لجنة فرعية من الخبراء لكل طائفة من هذه الشؤون تمثل فيها

الحكومات المشتركة فى اللجنة التحضيرية وتكون مهمتها إعداد مشروع بقواعد التعاون فى الشؤون المذكورة ومداه وأداته .

٣ — تؤلف لجنة للتنسيق والتحرير تكون مهمتها مراقبة عمل اللجان الفرعية الأخرى وتنسيق ما يتم من أعمالها أولا فأول وصياغته فى شكل مشروعات إتفاقات وعرضه على الحكومات المختلفة .

٤ — عند ما تنتهى جميع اللجان الفرعية من أعمالها تجتمع اللجنة التحضيرية لتعرض عليها نتائج بحث هذه اللجان تمهيداً لعقد المؤتمر العربى العام .

ثالثا — تدعيم هذه الروابط فى المستقبل

مع الأغتباط بهذه الخطوة المباركة ترجو اللجنة أن توفق البلاد العربية فى المستقبل إلى تدعيمها بخطوات أخرى وبخاصة إذا أسفرت الأوضاع العالمية بعد الحرب القائمة عن نظم تربط بين الدول بروابط أمتن وأوثق .

رابعاً — قرار خاص بلبنان

تؤيد الدول العربية الممثلة فى اللجنة التحضيرية مجتمعة إحترامها لإستقلال لبنان وسيادته بحدوده الحاضرة وهو ما سبق لحكومات هذه الدول أن أعترفت به بعد أن انتهج سياسة إستقلالية أعلنتها حكومته فى بيانها الوزارى الذى نالت عليه موافقة المجلس النيابى اللبنانى بالإجماع فى ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٣ ،

خامساً — قرار خاص بفلسطين

١ — ترى اللجنة أن فلسطين ركن مهم من أركان البلاد العربية وأن حقوق العرب لا يمكن المساس بها من غير إضرار بالسلم والإستقرار فى العالم العربى .

كما ترى اللجنة أن التعهدات التى أرتبطت بها الدولة البريطانية والتى تقضى بوقف الهجرة اليهودية والمحافظة على الأراضى العربية والوصول إلى إستقلال فلسطين هى

من حقوق العرب الثابتة التي تكون المبادرة إلى تنفيذها خطوة نحو الهدف المطلوب ونحو استتباب السلم وتحقيق الإستقرار .

وتعلن اللجنة تأييدها لقضية عرب فلسطين بالعمل على تحقيق أمانيهم المشروعة وصون حقوقهم العادلة .

وتصرح اللجنة بأنها ليست أقل تألما من أحد لما أصاب اليهود فى أوربا من الويلات والالآم على يد بعض الدول الأوروبية الدكتاتورية ، ولكن يجب أن لا يخلط بين مسألة هؤلاء اليهود وبين الصهيونية . إذ ليس أشد ظلماً وعدواناً من أن تحل مسألة يهود أوروبا بظلم آخر يقع على عرب فلسطين على إختلاف أديانهم ومذاهبهم .

٢ — يحال الإقتراح الخاص بمساهمة الحكومات والشعوب العربية فى « صندوق الأمة العربية » لإنقاذ أراضى العرب فى فلسطين إلى لجنة الشئون الاقتصادية والمالية لبحثه من جميع وجوهه وعرض نتيجة البحث على اللجنة التحضيرية فى إجتماعها المقبل .

وإثباتا لما تقدم وقع هذا البروتوكول بادارة جامعة فاروق الأول بالاسكندرية فى يوم السبت ٢٠ شوال سنة ١٣٦٣ (الموافق ٧ أكتوبر سنة ١٩٤٤) .

إمضاءات :

مصطفى النحاس — سعدالله الجابرى — توفيق أبو الهدى

أحمد نجيب الهلالى — جميل مردم — سليمان السكر

محمد صبرى أبو علم — نجيب الأرمنازى

حمدى الباجه جى — رياض الصلح

أرشد العمرى — سليم تقلا

نورى السعيد — موسى مبارك

تحسين العسكرى

(٢)

ميثاق جامعة الدول العربية

إن حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية ؛

وحضرة صاحب السمو الملكى أمير شرق الأردن ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك العراق ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية ؛

وحضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك مصر ؛

وحضرة صاحب الجلالة ملك اليمن ؛

تثبيتا للعلاقات الوثيقة والروابط العديدة التى تربط بين الدول العربية ، وحرصاً على دعم هذه الروابط وتوطيدها على أساس أحترام استقلال تلك الدول وسيادتها ، وتوجيها لجهودها إلى ما فيه خير البلاد العربية قاطبة وصلاح أحوالها وتأمين مستقبلها وتحقيق أمانيها وآمالها ، واستجابة للرأى العربى العام فى جميع الأقطار العربية ،

قد اتفقوا على عقد ميثاق لهذه الغاية وأنابوا عنهم المفوضين الآتية أسماؤهم :

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية السورية .

قد أناب عن سوريا :

حضرة صاحب الدولة السيد فارس الخورى ، رئيس مجلس الوزراء .

حضرة صاحب الدولة السيد جميل مردم بك ، وزير الخارجية .

حضرة صاحب السمو الملكى أمير شرق الأردن

قد أناب عن شرق الأردن :

حضرة صاحب الفخامة سمير الرفاعى باشا ، رئيس الوزراء .

حضرة صاحب المعالى سعيد المفتى باشا ، وزير الداخلية .

صاحب العزة سليمان النابلسى بك ، نائب سر الحكومة .

حضرة صاحب الجلالة ملك العراق

قد أناب عن العراق :

حضرة صاحب المعالى السيد أرشد العمرى ، وزير الخارجية .

حضرة صاحب الفخامة السيد على جودة الأيوبى ، وزير العراق المفوض بواشنطن .

حضرة صاحب المعالى السيد تحسين العسكرى ، وزير العراق المفوض بالقاهرة .

حضرة صاحب الجلالة ملك المملكة العربية السعودية .

قد أناب عن المملكة العربية السعودية :

سعادة الشيخ يوسف ياسين ، نائب وزير خارجية المملكة العربية السعودية .

سعادة السيد خير الدين الزركلى ، مستشار مفوضية المملكة العربية السعودية بالقاهرة .

حضرة صاحب الفخامة رئيس الجمهورية اللبنانية .

قد أناب عن لبنان :

حضرة صاحب الدولة السيد عبد الحميد كرامى ، رئيس الوزراء .

سعادة السيد يوسف سالم ، وزير لبنان المفوض بالقاهرة .

حضرة صاحب الجلالة ملك مصر

قد أناب عن مصر :

حضرة صاحب الدولة محمود فهمى النقراشى باشا ، رئيس مجلس الوزراء .

حضرة صاحب السعادة محمد حسين هيكل باشا ، رئيس مجلس الشيوخ .

حضرة صاحب المعالى عبد الحميد بدوى باشا ، وزير الخارجية .

حضرة صاحب المعالى مكرم عبيد باشا ، وزير المالية .

حضرة صاحب المعالى عبد الرازق أحمد السنهورى بك ، وزير المعارف العمومية .

حضرة صاحب العزة عبد الرحمن عزام بك ، الوزير المفوض بوزارة الخارجية .

حضرة صاحب الجلالة ملك اليمن .

قد أناب عن اليمن :

الذين بعد تبادل وثائق تفويضهم التى تخولهم سلطة كاملة والتى وجدت صحيحة ومستوفاة الشكل ، قد اتفقوا على مايأتى :

مادة ١ — تتألف جامعة الدول العربية من الدول العربية المستقلة الموقعة على هذا الميثاق .

ولكل دولة عربية مستقلة الحق فى أن تنضم إلى الجامعة ، فاذا رغبت فى الإنضمام قدمت طلباً بذلك يودع لدى الأمانة العامة الدائمة ويعرض على المجلس فى أول اجتماع يعقد بعد تقديم الطلب .

مادة ٢ — الغرض من الجامعة توثيق الصلات بين الدول المشتركة فيها وتنسيق خططها السياسية تحقيقاً للتعاون بينها وصيانة لاستقلالها وسيادتها والنظر بصفة عامة فى شؤون البلاد العربية ومصالحها .

كذلك من أغراضها تعاون الدول المشتركة فيها تعاونا وثيقا بحسب نظم كل دولة منها وأحوالها فى الشؤون الآتية :

(ا) الشؤون الاقتصادية والمالية ويدخل فى ذلك التبادل التجارى والجمارك والعملة وأمور الزراعة والصناعة .

(ب) شؤون المواصلات ويدخل فى ذلك السكك الحديدية والطرق والطيران والملاحة والبرق والبريد .

(ح) شؤون الثقافة .

(ء) شؤون الجنسية والجوازات والتأشيرات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين

(هـ) الشؤون الاجتماعية .

(و) الشؤون الصحية .

مادة ٣ — يكون للجامعة مجلس يتألف من ممثلى الدول المشتركة فى الجامعة ، ويكون لكل منها صوت واحد مهما يكن عدد ممثليها .

وتكون مهمته القيام على تحقيق أغراض الجامعة ومراعاة تنفيذ ما تبرمه الدول المشتركة فيها من اتفاقات فى الشؤون المشار إليها فى المادة السابقة وفى غيرها .

ويدخل فى مهمة المجلس كذلك تقرير وسائل التعاون مع الهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام ولتنظيم العلاقات الاقتصادية والاجتماعية .

مادة ٤ — تؤلف لكل من الشؤون المبينة فى المادة الثانية لجنة خاصة تمثل فيها الدول المشتركة فى الجامعة وتتولى هذه اللجان وضع قواعد التعاون ومداه وصياغتها فى شكل مشروعات اتفاقات تعرض على المجلس للنظر فيها تمهيداً لعرضها على الدول المذكورة .

ويجوز أن يشترك فى اللجان المتقدم ذكرها أعضاء يمثلون البلاد العربية الأخرى. ويحدد المجلس الأحوال التى يجوز فيها اشتراك أولئك الممثلين وقواعد التمثيل.

مادة ٥ — لايجوز الإلتجاء إلى القوة لفض المنازعات بين دولتين أو أكثر من دول الجامعة ، فاذا نشب بينها خلاف لايتعلق باستقلال الدولة أو سيادتها أو سلامة أراضيها ولجأ المتنازعون إلى المجلس لفض هذا الخلاف كان قراره عندئذ نافذاً وملزما.

وفى هذه الحالة لايكون للدول التى وقع بينها الخلاف الإشتراك فى مداولات المجلس وقراراته.

ويتوسط المجلس فى الخلاف الذى يخشى منه وقوع حرب بين دولة من دول الجامعة وبين أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها للتوفيق بينهما وتصدر قرارات التحكيم والقرارات الخاصة بالتوسط بأغلبية الآراء.

مادة ٦ — إذا وقع اعتداء من دولة على دولة من أعضاء الجامعة أو خشى وقوعه فللدولة المعتدى عليها أو المهددة بالإعتداء أن تطلب دعوة المجلس للانعقاد فوراً.

ويقرر المجلس التدابير اللازمة لدفع هذا الإعتداء ويصدر القرار بالإجماع فاذا كان الإعتداء من إحدى دول الجامعة لايدخل فى حساب الإجماع رأى الدولة المعتدية.

وإذا وقع الإعتداء بحيث يجعل حكومة الدولة المعتدى عليها عاجزة عن الإتصال بالمجلس فلممثل تلك الدولة فيه أن يطلب انعقاده للغاية المبينة فى الفقرة السابقة ، وإذا تعذر على الممثل الإتصال بمجلس الجامعة حق لأية دولة من أعضائها أن تطلب انعقاده.

مادة ٧ — مايقرره المجلس بالإجماع يكون ملزما لجميع الدول المشتركة فى الجامعة ؛ ومايقرره المجلس بالأكثرية يكون ملزما لمن يقبله.

وفى الحالتين تنفذ قرارات المجلس فى كل دولة وفقاً لنظمها الأساسية

مادة ٨ — تحترم كل دولة من الدول المشتركة فى الجامعة نظام الحكم القائم فى دول الجامعة الأخرى وتعتبره حقاً من حقوق تلك الدول وتتعهد بأن لاتقوم بعمل يرمى الى تغيير ذلك النظام فيها .

مادة ٩ — لدول الجامعة العربية الراغبة فيما بينها فى تعاون أوثق وروابط أقوى مما نص عليه هذا الميثاق أن تعقد بينها من الاتفاقات ماتشاء لتحقيق هذه الأغراض .

والمعاهدات والإتفاقات التى سبق أن عقدتها أو التى تعقدها فيما بعد دولة من دول الجامعة مع أية دولة أخرى لاتلزم ولاتقيد الأعضاء الآخرين .

مادة ١٠ — تكون القاهرة المقر الدائم لجامعة الدول العربية ، ولمجلس الجامعة أن يجتمع فى أى مكان آخر يعينه .

مادة ١١ — ينعقد مجلس الجامعة انعقادا عادياً مرتين فى العام فى كل من شهرى مارس وأكتوبر ، وينعقد بصفة غير عادية كلما دعت الحاجة الى ذلك بناء على طلب دولتين من دول الجامعة .

مادة ١٢ — يكون للجامعة أمانة عامة دائمة تتألف من أمين عام وأمناء مساعدين وعدد كاف من الموظفين .

ويعين مجلس الجامعة بأكثرية ثلثى دول الجامعة الأمين العام . ويعين الأمين العام بموافقة المجلس الأمناء المساعدين والموظفين الرئيسيين فى الجامعة .

ويضع مجلس الجامعة نظاماداخلياًلأعمال الأمانة العامة وشؤون الموظفين

ويكون الأمين العام فى درجة سفير والأمناء المساعدون فى درجة وزراء مفوضين .

ويعين فى ملحق لهذا الميثاق أول أمين عام للجامعة .

مادة ١٣ — يعد الأمين العام مشروع ميزانية الجامعة ويعرضه على المجلس للموافقة عليه قبل بدء كل سنة مالية .

ويحدد المجلس نصيب كل دولة من دول الجامعة فى النفقات ويجوز أن يعيد النظر فيه عند الإقتضاء .

مادة ١٤ — يتمتع أعضاء مجلس الجامعة وأعضاء لجانها وموظفوها الذين ينص عليهم فى النظام الداخلى بالإمتيازات وبالحصانة الدبلوماسية أثناء قيامهم بعملهم .

وتكون مصونة حرمة المبانى التى تشغلها هيئات الجامعة .

مادة ١٥ — ينعقد المجلس للمرة الأولى بدعوة من رئيس الحكومة المصرية وبعد ذلك بدعوة من الأمين العام .

ويتناوب ممثلو دول الجامعة رياسة المجلس فى كل انعقاد عادى .

مادة ١٦ — فيما عدا الأحوال المنصوص عليها فى هذا الميثاق يكتفى بأغلبية الآراء لاتخاذ المجلس قرارات نافذة فى الشؤون الآتية :

(ا) شؤون الموظفين .

(ب) إقرار ميزانية الجامعة .

(حـ) وضع نظام داخلى لكل من المجلس واللجان والأمانة العامة .

(ء) تقرير فض أدوار الاجتماع .

مادة ١٧ — تودع الدول المشتركة فى الجامعة الأمانة العامة نسخا من جميع المعاهدات والاتفاقات التى عقدتها أو تعقدها مع أية دولة أخرى من دول الجامعة أو غيرها .

مادة ١٨ — إذا رأت إحدى دول الجامعة أن تنسحب منها أبلغت المجلس عزمها على الانسحاب قبل تنفيذه بسنة .

ولمجلس الجامعة أن يعتبر أية دولة لا تقوم بواجبات هذا الميثاق منفصلة عن الجامعة وذلك بقرار يصدره بإجماع الدول عدا الدولة المشار إليها .

مادة ١٩ — يجوز بموافقة ثلثى دول الجامعة تعديل هذا الميثاق وعلى الخصوص لجعل الروابط بينها أمتن وأوثق ولإنشاء محكمة عدل عربية ولتنظيم صلات الجامعة بالهيئات الدولية التى قد تنشأ فى المستقبل لكفالة الأمن والسلام .

ولا يبت فى التعديل إلا فى دور الانعقاد التالى للدور الذى يقدم فيه الطلب .

وللدولة التى لا تقبل التعديل أن تنسحب عند تنفيذه دون التقيد بأحكام المادة السابقة .

مادة ٢٠ — يصدق على هذا الميثاق وملاحقه وفقا للنظم الأساسية المرعية فى كل من الدول المتعاقدة .

وتودع وثائق التصديق لدى الأمانة العامة ويصبح الميثاق نافذاً قبل من صدق عليه بعد انقضاء خمسة عشر يوما من تاريخ استلام الأمين العام وثائق التصديق من أربع دول .

حرر هذا الميثاق باللغة العربية فى القاهرة بتاريخ ٨ ربيع الثانى سنة ١٣٦٤ (٢٢ مارس سنة ١٩٤٥) من نسخة واحدة تحفظ فى الأمانة العامة . وتسلم صورة منها مطابقة للاصل لكل دولة من دول الجامعة .

ملحق خاص بفلسطين

منذ نهاية الحرب العظمى الماضية ، سقطت عن البلاد العربية المنسلخة من الدولة العثمانية ، ومنها فلسطين ، ولاية تلك الدولة ، وأصبحت مستقلة بنفسها ، غير تابعة لأية دولة أخرى ، وأعلنت معاهدة لوزان أن أمرها لأصحاب الشأن فيها وإذا لم تكن قد مكنت من تولى أمورها فإن ميثاق العصبة فى سنة ١٩١٩ لم يقرر النظام الذى وضعه لها إلا على أساس الاعتراف باستقلالها . فوجودها واستقلالها الدولى من الناحية

الشرعية أمر لا شك فيه ، كما أنه لا شك فى استقلال البلاد العربية الأخرى ، وإذا كانت المظاهر الخارجية لذلك الاستقلال ظلت محجوبة لأسباب قاهرة ، فلا يسوغ أن يكون ذلك حائلا دون اشتراكها فى أعمال مجلس الجامعة .

ولذلك ترى الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية أنه نظراً لظروف فلسطين الخاصة وإلى أن يتمتع هذا القطر بممارسة استقلاله فعلا يتولى مجلس الجامعة أمر اختيار مندوب عربى من فلسطين للاشتراك فى أعماله .

ملحق خاص بالتعاون مع البلاد العربية

غير المشتركة فى مجلس الجامعة

نظرا لأن الدول المشتركة فى الجامعة ستباشر فى مجلسها وفى لجانها شئونا يعود خيرها وأثرها على العالم العربى كله ولأن أمانى البلاد العربية غير المشتركة فى المجلس ينبغى له أن يرعاها وأن يعمل على تحقيقها .

فإن الدول الموقعة على ميثاق الجامعة العربية يعنيها بوجه خاص أن توصى مجلس الجامعة ، عند النظر فى إشراك تلك البلاد فى اللجان المشار إليها فى الميثاق ؛ بأن يذهب فى التعاون معها إلى أبعد مدى مستطاع ، وفيما عدا ذلك ، بألا يدخر جهدا لتعرف حاجاتها وتفهم أمانيها وآمالها ، وبأن يعمل بعد ذلك على صلاح أحوالها وتأمين مستقبلها بكل ما تهيؤه الوسائل السياسية من أسباب .

ملحق خاص بتعيين الأمين العام للجامعة

اتفقت الدول الموقعة على هـذا الميثاق على تعيين سعادة عبد الرحمن عزام بك أمينا عاما لجامعة الدول العربية .

ويكون تعيينه لمدة سنتين. ويحدد مجلس الجامعة فيما بعد النظام المستقبل للأمانة العامة

(٣)

النظام الداخلى

لمجلس جامعة الدول العربية

المادة الأولى

تختار الدول الأعضاء فى الجامعة ممثليها الذين يتألف منهم المجلس ويزودون بوثائق اعتماد نيابتهم كما يزودون بوثائق تفويضهم كلما اقتضى الحال وتبلغ أسماؤهم للأمين العام.

المادة الثانية

يظل الممثلون محتفظين بصفتهم التمثيلية فى المجلس ما لم تخطر الأمانة العامة بما ترى الدول إدخاله على هيئات تمثيلها من التغيير مع تزويد كل ممثل جديد بوثيقة إعتماد نيابته وتفويضه.

المادة الثالثة

تسلم وثائق الإعتماد والتفويض إلى الأمين العام الذى يقدم نتيجة فحصها للمجلس لإثباتها فى مضبطة الجلسة.

المادة الرابعة

يحدد الأمين العام التاريخ الذى تبدأ فيه الدورة العادية فى كل من شهرى مارس واكتوبر.

وتستمر الدورة إلى أن يتم بحث المسائل المدونة فى جدول الأعمال ما لم يقرر المجلس فض الدورة قبل ذلك.

المـادة الخامسة

ينعقد المجلس فى الدورات غير العادية فى وقت لا يتجاوز الشهرين من تاريخ وصول طلب الإنعقاد القانونى للأمين العام .

المـادة السادسة

فى حالات الإعتداء المشار إليها فى المادة السادسة من الميثاق يكون الإنعقاد فى أقرب وقت ممكن خلال عشرة أيام من تاريخ وصول الطلب القانونى للأمين العام .

المـادة السابعة

يوجه الأمين العام — أو من يقوم مقامه فى حالة غيابه — الدعوة لأدوار الإجتماع العادية قبل اليوم المحدد لافتتاح الدورة بشهر على الأقل .

أما الإجتماعات غير العادية فتوجه الدعوة لها برقيا قبل خمسة أيام من التاريخ الذى يحدد للأنعقاد .

المـادة الثامنة

يعد الأمين العام جدول أعمال المجلس ويبلغه للدول الأعضاء مع الدعوة للإجتماع .

ويدرج فى جدول أعمال كل دورة عادية تقرير عن أعمال الأمانة العامة فى المدة بين الدورتين وعن الإجراءات التى اتخذت لتنفيذ قرارات المجلس .

ويرفق بالجدول المذكرات المفصلة للمواضيع المعروضة والتقارير التى قد توجد عنها مقدمة من اللجان أو غيرها .

المـادة التاسعة

يصادق المجلس فى بداية كل دور إجتماع على جدول أعماله . وله أن يضيف إلى الجدول مسائل غير المدونة فيه بقرار يصدر بالأغلبية .

المادة العاشرة

لا يدرج فى جدول أعمال الدورات غير العادية مسائل غير التى عقدت الدورة من أجل النظر فيها .

ويجوز للمجلس باجماع الآراء أن يقرر النظر فى غيرها من المسائل .

المادة الحادية عشرة

يكون إنعقاد المجلس صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول الأعضاء .

أما القرارات فيشترط لصحتها أن تكون بأغلبية أصوات دول الجامعة أو بأغلبية ثلثيها [1] أو بإجماع الدول طبقاً لنصوص الميثاق فى كل حالة .

المادة الثانية عشرة

يحضر الأمين العام أو من ينيبه عنه من مساعديه جلسات مجلس الجامعة .

المادة الرابعة عشرة

تسند رئاسة المجلس عند إفتتاح كل دورة إعتيادية بالتناوب على أساس الترتيب الهجائى لأسماء الدول الأعضاء فى الجامعة .

ويظل الرئيس يباشر رئاسة المجلس إلى أن تسند لخلفه فى مستهل أعمال الدورة الإعتيادية التالية .

المادة الخامسة عشرة

يفتتح الرئيس الجلسة ويقفها ويرفعها ويدير أعمال المجلس ويراعى تطبيق أحكام الميثاق والنظام الداخلى ويعلن إقفال باب المناقشة ويطرح الإقتراح لأخذ الرأى فيه ويعمل على تأليف اللجان التى يقرر المجلس تأليفها ويبلغ المجلس الرسائل التى تخصه .

---

(١) المقصود بعبارة الثلثين هو الثلثان أو الأكثر من الثلثين فيما دون الإجماع .

المادة السادسة عشرة

إذا تعذر على الرئيس لسبب ما أن يتولى الرئاسة تولاها بدلا منه أحد الممثلين لدولته بحسب ترتيبهم فى وثيقة الإعتماد . وإذا لم يكن لدولته ممثل غيره أسندت الرئاسة الوقتية لأكبر رؤساء الوفود سنا .

المادة السابعة عشرة

للمجلس أن يعهد الى أحد أعضائه بدرس موضوع معين والقيام بوظيفة المقرر عنه فى المجلس .

وتوزع التقارير المقدمة فى مثل هذه المسائل على الأعضاء قبل الجلسة التى يبحث فيها الموضوع بيوم على الأقل . ويتلى التقرير فى الجلسة أو يكتفى بالتوزيع الذى تم مقدما كما يرى المجلس . وللمقرر على كل حال أن يدلى للمجلس بما يراه ضروريا من الإيضاحات .

المادة الثامنة عشرة

للمجلس أن يؤلف لبحث موضوع معين لجانا مؤقتة من بين أعضائه وحدهم أو بالاشتراك مع غيرهم — وله أن يستعين فى هذه اللجان بالخبراء والإخصائيين . وله أن يرخص لهذه اللجان فى الإنتقال إلى بلاد الدول الأعضاء فى الجامعة إذا رأى ضرورة لذلك من أجل إستيفاء بحث المسائل المحالة على هذه اللجان . وتقدم اللجان للمجلس تقارير بنتائج دراستها .

المادة التاسعة عشرة

يجب أن ترفق المسائل المحالة على المجلس من اللجان بتقارير وتعين اللجنة المختصة مقرراً لها يحضر إجتماع المجلس ليقدم كل ما يطلب منه من الإيضاحات ويشترك فى المداولة دون الإقتراع ، إلا إذا كان المقرر عضواً فى المجلس .

المادة العشرون

للأمين العام أن يوجه نظر المجلس أو الدول الأعضاء إلى أية مسألة يرى أنها قد تسيء العلاقات القائمة بين الدول الأعضاء أو بينها وبين الدول الأخرى .

المادة الحادية والعشرون

يتولى الأمين العام تنظيم سكرتارية المجلس وسكرتارية اللجان التى يعينها المجلس .

ويجوز أن يعاون الأمين العام فى جلسات المجلس أو يحل محله بها مندوب أو أكثر يتولى أختيارهم .

وللأمين العام أو لمندوبيه أن يقدموا للمجلس إقتراحات فى موضوعات غير المدرجة فى جدول الأعمال كما لهم فى كل وقت أن يعرضوا على المجلس تقارير أو بيانات شفوية عن أية مسألة يكون المجس فى صدد بحثها وللرئيس أن يدعوهم إلى تقديم هذه التقارير أو إلقاء هذه البيانات .

المادة الثانية والعشرون

يشرف الأمين العام على وضع مضابط أو محاضر يدون فيها ما دار من المداولات وما اتخذ من القرارات فى إجتماعات المجلس العادية وغير العادية .

المادة الثالثة والعشرون

تقوم الأمانة العامة بتلق وطبع وتبليغ الوثائق والتقارير والقرارات وتدوين وطبع وتبليغ مضابط ومحاضر الإجتماعات وحفظ وثائق المجاس فى محفوظات الجامعة وترجمة ما تدعو الضرورة لترجمته من كل ذلك ونشر البيانات عن الجلسات وبوجه عام تتولى كل المهام التى يرى مجلس الجامعة تكليفها بها .

المادة الرابعة والعشرون

تتولى الأمانة العامة إعداد هذه المضابط والمحاضر وطبعها وتوزيعها على أعضاء المجلس بأسرع ما يمكن وعلى من يريد تصحيح أقواله أن يبلغ ذلك للأمانة العامة فى الثمانى والأربعين ساعة التالية .

وبعد إنقضاء المدة المحددة لتصحيح الأقوال يعتمد المجلس المضابط والمحاضر ويوقع رئيس المجلس والامين العام عليها .

المادة الخامسة والعشرون

يجوز للمجلس أن يقرر عدم وضع مضبطة لجلساته وفى هذه الحالة يكتفى بمحضر يثبت فيه القرار الذى يصدره المجلس بنصه . ويوزع هذا المحضر على الأعضاء أسوة بالمضابط ويعتمد من المجلس ثم يوقع عليه الرئيس والأمين العام .

المادة السادسة والعشرون

تدور المناقشات فى المجلس وفق النظام الآتى :

١ — يبسط الرئيس الموضوع بسطاً مجملا .

٢ — تعطى الكلمة للأمين العام أو للمقرر ثم على التوالى للاعضاء بحسب ترتيب طلبها من الرئيس .

٣ — يطرح الرئيس على المجلس الأقتراح باقفال باب المناقشة فإذا وافقت أغلبية المجلس أعلن الرئيس القرار بذلك .

٤ — تقدم مشروعات القرارات والتعديلات والإقتراحات التى يراد أخذ الرأى عليها مكتوبة ويكون أخذ الرأى بالمناداة بالاسم ويعلن الرئيس نتيحة أخذ الآراء .

المادة السابعة والعشرون

لايعدل هذا النظام الداخلى إلا إذا قدم إقتراح بذلك وأقره المحلس بأغلبية الآراء

(٤)

النظام الداخلى للجان

المادة الأولى

تنظم أعمال اللجان المشار إليها فى المادة الثانية من ميثاق الجامعة بالكيفية الآتية :

المادة الثانية

لكل دولة عضو فى الجامعة أن تمثل بمندوب واحد أو أكثر فى كل لجنة . ويكون لها صوت واحد ويجوز أن يعهد لشخص بذاته بتمثيل دولته فى أكثر من لجنة . وتبلغ الدول أسماء ممثليها إلى الأمين العام مع تعيين اللجنة أو اللجان التى يمثلونها فيها .

المادة الثالثة

يظل الممثلون محتفظين بصفتهم التمثيلية كل فى اللجنة المعين لها لمدة سنتين على الأقل ما لم تبدلهم دولهم .

المادة الرابعة

على الأمانة العامة أن تعاون اللجان على القيام بمهام أعمالها لتمكينها من الإلمام بالمواضيع التى تعنى ببحثها .

المادة الخامسة

يعين المجلس لكل لجنة من اللجان المشار إليها فى الميثاق رئيسا لمدة سنتين على الأقل فإذا غاب انتخبت اللجنة من يقوم مقامه أثناء غيابه — وللامانة العامة أن تنتدب من موظفيها من يحضر فى اللجان للاشتراك فى أعمالها .

المادة السادسة

يندب الأمين العام أحد موظفى الأمانة العامة المتخصصين فى الشئون المعهود بها لكل لجنة ليكون سكرتيرا لها .

المادة السابعة

تجتمع اللجان فى مقر الجامعة ويجوز لها بموافقة الأمين العام أن تقرر الاجتماع فى بلد آخر من بلاد الجامعة إذا قضت ضرورات العمل بذلك .

المادة الثامنة

تدعو الأمانة العامة اللجنة للانعقاد .

ويراعى فى تحديد مواعيد الاجتماع الزمن اللازم لوصول الدعوة لأربابها وحضور الأعضاء من أبعد البلاد عن مقر الجامعة .

المادة التاسعة

يكون إنعقاد كل لجنة صحيحاً إذا حضره ممثلون لأغلبية الدول أعضاء الجامعة وتصدر القرارات بأغلبية الدول الممثلة .

المادة العاشرة

توضع لاجتماعات اللجان محاضر تدون فيها خلاصة مداولاتها والنص الكامل للقرارات التى تتخذها .

المادة الحادية عشر

تكون أعمال اللجان فى المهام المرسومة لها فى الميثاق تحضيرية تصاغ على صورة مشروعات إتفاقات تعرض على مجلس الجامعة .

ولها كذلك أن تتقدم للمجلس بما يعرض لها فى أبحاثها من توصيات أو اقتراحات

المادة الثانية عشرة

يجوز للجان الأصلية أن تؤلف من بين أعضائها لجانا فرعية تخصص كل منها لشأن من الشئون الفنية المنوطة بها اللجنة الأصلية .

وتكون اللجان الفرعية دائمة أو مؤقتة تبعاً لما تقرره اللجنة الأصلية وتبلغ

الدول الأعضاء فى الجامعة كل قرار خاص بتأليف لجنة فرعية دائمة مع بيان المهمة المعهود لها بها .

المادة الثالثة عشرة

لكل لجنة أن توصى بالدعوة إلى عقد مؤتمرات تمثل فيها الدول الأعضاء فى الجامعة والبلاد العربية الأخرى عند الاقتضاء للاستئناس برأى هذه المؤتمرات فى المسائل التى تدخل فى اختصاص اللجنة ويتولى الأمين العام الاتصال بدول الجامعة لتنفيذ هذه التوصية .

(٥)

النظام الداخلى للأمانة العامة

المادة الأولى

الأمين العام لجامعة الدول العربية ينوب عن الجامعة فيما يتخذه من إجراءات فى حدود نصوص الميثاق وقرارات مجلس الجامعة وميزانيتها المعتمدة من المجلس . وهو المسئول وحده أمام مجلس الجامعة عن جميع أعمال الأمانة العامة . وعن تطبيق أنظمة العمل فى إدارات الأمانة العامة وأقسامها التى تقوم بأعمالها تحت إشراف الأمين العام وبموافقته .

المادة الثانية

يكون تعيين الأمين العام لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد . ويسرى هذا الحكم على الأمين العام الحالى .

المادة الثالثة

يعاون الأمين العام فى الإشراف على أعمال الأمانة العامة أمناء مساعدون يحدد

عددهم فى الميزانية بناء على اقتراح الأمين العام تبعاً لضرورات العمل ومدير لمكتبه يباشر الإدارة العامة . ويتولى كل منهم الاشراف على بعض إدارات العمل وشعبه .

المادة الرابعة

إذا طرأ ما يستوجب غياب الأمين العام فله أن ينتدب من مساعديه من يحل محله أثناء غيابه مع مراعاة قاعدة التسلسل فى المنصب .

المادة الخامسة

تتكون الأمانة العامة من إدارات وشعب برئاسة الأمين العام .

ويعاونه أمناء مساعدون ومدير مكتب يتولى الإدارة العامة .

تتصل الإدارات التالية بالأمين العام مباشرة :

١ — مدير مكتبه المتولى أعمال الإدارة العامة ويشرف على :

(ا) إدارة السكرتارية ، وتقوم بالتحريرات فى الشئون العامة التى لا تدخل فى إختصاص الإدارات الأخرى والقيام بأعمال سكرتارية المجلس أثناء إنعقاده وبشئون المراسيم .

(ب) القسم المالى ، ويقوم بكل الشئون المالية للجامعة من تحضير ميزانيتها ومراقبة تنفيذها ومسك حسابات الجامعة وحسابات صندوق الإدخار للمستخدمين ويقوم رئيس القسم المالى بأعمال سكرتارية لجنة الموظفين وبسكرتارية الهيئة التى تشرف على إدارة أموال صندوق الإدخار وبجميع ما يتعلق بالمستخدمين مالياً وإدارياً .

(ح) قسم المحفوظات ، يقوم بكل ما يتعلق باستلام البريد وتصديره وحفظ أوراق الجامعة وأسانيدها الرسمية وترتيبها وقيد المكاتبات الصادرة والواردة ومراقبة إنجاز التصرف فى المسائل المحالة على الإدارات المختلفة

والتذكير بها فى المواعيد المقررة فى التعليمات . ويقوم القسم بضبط بطاقات حركة الملفات وسيرها .

(ء) مكتبة الجامعة .

(هـ) التلاميذ المعينين تحت التدريب .

(و) معاون قصر الجامعة وأمين عهدة موجوداته وتوريداته ورئيس الخدم فيه.

(ز) مستخدمى التليفون .

(ح) السواقين والأتباع .

٢ — الإدارة السياسية ، وتقوم بدراسة المواضيع وتحضير المشاريع وتأمين المراسلات المختصة بالشئون السياسية العائدة للبلدان العربية وما كان له علاقة بالدول العربية من شئون السياسة العالمية .

٣ — شعبة الصحافة والنشر .

الإدارات الاخرى :

١ — إدارة الشئون الاقتصادية وتقوم بدراسة المواضيع الاقتصادية وتحضير المشاريع والتقارير وتأمين المراسلات فى الشئون الاقتصادية والمالية والتجارية وشئون الجمارك والعملة والأمور الزراعية والصناعية وشئون المواصلات والسكك الحديدية والطرق والملاحة والبرق والبريد .

٢ — إدارة الشئون الثقافية ، وتقوم بالدراسة التحضيرية للمسائل الثقافية والتعليمية وتوحيد التشريعات الخاصة بالبلاد العربية .

٣ — إدارة الشئون الإجتماعية والصحية ، وتقوم بالدراسات الخاصة بمسائل الهجرة والعمل وحركات العمال وحماية الطفولة والشئون الصحية ومسائل التعاون بين البلاد العربية فى هذه الشئون .

٤ — إدارة الشئون القانونية ، وتقوم بإبداء الرأى القانونى فى كل ما يطلب منها متعلقاً بشئون الأمانةالعامة وبدراسة مسائل القانون الدولى العام والخاص والمعاهدات التى تعقدها الدول العربية وتقديم تقاريرها عن ذلك إلى الأمين العام ودراسةالقوانين والنظم المتعلقة بشئون الجنسية والجوازات وتنفيذ الأحكام وتسليم المجرمين وإقتراح الوسائل الكفيلة بإزالة تنازع القوانين فى مسائل الجنسية والمؤدية إلى تيسير تنفيذ الأحكام وتبسيط إجراءات الجوازات والتأشيرات فى علاقات بلاد الدول الأعضاء فى الجامعة ببعضها .

المادة السادسة

تؤلف كل إدارة من مديرين ووكلاء إدارة ورؤساء شعب وأقسام ومن عددكاف من الموظفين والأتباع يقرر فى الميزانية .

(٦)

لائحة شئون الموظفين

يتألف كادر موظفى الأمانة العامة لجامعة الدول العربية من الوظائف ذوات الدرجات الآتية :

	الكادر الحالى	الكادر المقترح[1]
	جنيه	جنيه
(ا) الأمين العام		
١ — الأمين العام بدرجة سفير بمرتب ثابت قدره	٢٥٠٠	٢٥٠٠
(ب) الموظفون الرئيسيون		
١ — أمناء مساعدون (بدرجة وزير مفوض) بمرتب ثابت	١٨٠٠	١٨٠٠

(١) هو المعمول به .

	الكادر الحالى	الكادر المقترح
	جنيه	جنيه
٢ — مدير مكتب الأمين العام والإدارة العامة (بدرجة مدير عام) بمرتب ثابت ...	١٢٠٠	١٢٠٠
٣ — موظفون من درجة قائمين بالأعمال ...	٩٠٠—١٠٨٠	٩٦٠—١١٤٠
٤ — موظفون من درجة سكرتير أول.. ...	٧٢٠ - ٩٠٠	٧٨٠ - ٩٦٠
(حـ) الموظفون		
١ — موظفون من درجة سكرتير ثان... ...	٥٤٠—٧٢٠	٦٠٠—٧٨٠
٢ — موظفون من درجة سكرتير ثالث ...	٤٢٠—٥٤٠	٤٨٠—٦٠٠
٣ — موظفون من درجة ملحق أول	٣٠٠—٤٢٠	٣٦٠—٤٨٠
٤ — موظفون من درجة ملحق ثان	١٨٠—٣٠٠	٢٤٠—٣٦٠
٥ — تلاميذ بمرتب ثابت...	١٢٠	١٨٠
(ى) الكتبة		
١ — كتبة...	—	١٤٤—٣٠٠

ويلحق بكادر الموظفين مستخدمون خارج الهيئة يقرر عددهم وماهياتهم فى الميزانية السنوية .

المادة الثانية

يؤدى موظفو الجامعة قبل مباشرتهم العمل اليمين الآتية :

« أقسم أن أكون مخلصاً لجامعة الدول العربية وأن أؤدى أعمالى بها بالذمة والشرف »

المادة الثالثة

يؤدى الأمين العام والأمناء المساعدون اليمين أمام مجلس الجامعة ويؤديها بقية

الموظفين أمام الأمين العام أو يكتبونها بخط يدهم ويرسلونها بالبريد للامين العام إن كانوا عند التعيين بعيدين عن مقر الجامعة وذلك بصفة مؤقتة لحين حضورهم إلى مقر الجامعة .

المادة الرابعة

ليس لأحد من موظفى الأمانة العامة أن يقبل أى رتبة أو وسام إلا بموافقة مجلس الجامعة .

المادة الخامسة

لا يجوز للموظفين أن يجمعوا بين العمل فى الجامعة وأى عمل آخر بغير إذن كتابى من الأمين العام .

المادة السادسة

يجب على موظفى الجامعة أن يلتزموا منتهى الكتمان لأعمال الجامعة وأمانتها وألا ينشروا بغير إذن الأمين العام أى مؤلف أو مقال أو نشرة وألا يلقوا خطباً عن الجامعة وأعمالها وألا يذيعوا أو يبلغو لأية جهة أولأى شخص أية معلومات ولا يبدو أية آراء علنية فى الشئون المتصلة بالجامعة إلا بصفة رسمية أو بترخيص من الأمين العام

المادة السابعة

موظفو الأمانة العامة لجامعة الدول العربية مسئولون عن أعمالهم أمام الأمين العام فى حدود هذا النظام .

المادة الثامنة

يتمتع بالامتيازات وبالحصانة الدبلوماسية الأمين العام للجامعة والأمناء المساعدون والموظفون الرئيسيون لغاية درجة سكرتير أول أثناء قيامهم بعملهم .

المادة التاسعة

يشترط للخدمة فى وظائف الجامعة المحددة فى الكادر أن يكون المرشح :

أولا — من رعايا إحدى الدول الأعضاء فى الجامعة .

ثانياً — قد بلغ من العمر عشرين سنة ميلادية .

ثالثا — حسن السير والسلوك ولم تصدر فى حقه أحكام مخلة بالشرف .

رابعا — حاصلا على المؤهلات العلمية أو المران والكفاءة التى تتطلبها الوظيفة المرشح لها .

خامسا — خاليا من الأمراض ومن العاهات المانعة أو المعطلة لأداء الوظيفة .

المادة العاشرة

للامين العام أن يعين موظفين بعقود لمدد محددة من أبناء الأقطار العربية الأخرى

المادة الحادية عشرة

للامين العام أن يقرر عمل إمتحان مسابقة لطالبي الاستخدام إذا رأى ضرورة لذلك .

المادة الثانية عشرة

يراعى عند انتخاب الموظفين أن توزع الوظائف بقدر الإمكان بين رعايا جميع الدول الأعضاء .

المادة الثالثة عشرة

الموظفون الرئيسيون الذين لا يصبح تعيينهم نهائيا إلا بعد موافقة المجلس هم الموظفون من درجة سكرتير أول فما فوقها .

المادة الرابعة عشر

يكون تعيين الموظفين عدا الرئيسيين لمدة سنة تحت التجربة ثم يثبت بقرار من الأمين العام من تقرر لجنة الموظفين صلاحيتهم .

المادة الخامسة عشرة

تنتهى خدمة الموظف عند ما يبلغ من العمر ٦٠ سنة ميلادية .

ويجوز الاتفاق مع الموظفين الرئيسيين على الاستمرار فى الخدمة عند بلوغ تلك السن لمدد محددة .

المادة السادسة عشرة

يجوز للامانة العامة أن تستعير موظفين من ذوى الخبرة والكفاءة من حكومات الدول الأعضاء فى الجامعة .

ويراعى فى استعارتهم التقارب فى الدرجات بين المنصب الذى يشغله الموظف فى بلده والمنصب المراد إسناده إليه فى الجامعة .

ويمنح الموظف المستعار أول مربوط درجة الوظيفة المسندة إليه ويسرى عليه نظام العلاوات .

المادة السابعة عشرة

المستعارون من موظفى الحكومة المصرية يمنحون مكافأة بنسبة ٢٥ ٪ من ماهياتهم والمستعارون من موظفى حكومات الدول الأعضاء الأخرى يمنحون بدل اغتراب بنسبة ٥٠ ٪

المادة الثامنة عشرة

يمنح المعينون من غير القطر المصرى مكافأة استقرار توازى مرتب ستة شهور يدفع نصفها عند دخولهم فى الخدمة والنصف الآخر بعد مضى سنتين ولا يمنح بدل اغتراب ولا مكافأة استقرار للموظفين إن كانوا من المقيمين عادة فى القطر المصرى .

المادة التاسعة عشرة

الكتبة والمستخدمون الخارجون عن هيئة الموظفين يعينون ويفصلون بقرار من الأمين العام بناء على اقتراح مدير مكتبه .

المادة العشرون

تؤلف فى الأمانة العامة لجنة للموظفين من مدير مكتب الأمين العام والإدارة العامة رئيسا ومن مديرى الإدارات المختلفة أعضاء ، وتكون اقتراحاتها وقراراتها بالأغلبية المطلقة .

المادة الحادية والعشرون

تختص لجنة الموظفين بالنظر فى شئونهم من حيث :

(١) الترشيح للتعيين وشروطه .

(٢) إجراء الإمتحانات .

(٣) إقتراح التثبيت .

(٤) إقتراح الترقيات والعلاوات والحرمان منها للموظفين من درجة سكرتير ثان فما دونها .

(٥) تأديب الموظفين المنصوص عليهم فى الفقرة السابقة .

المادة الثانية والعشرون

فى حالة غياب الرئيس يرأس اللجنة أقدم مديرى الإدارات ، وفى حالة غياب أحد مديرى الإدارات يجوز للجنة أن تقرر ندب أحد وكلائه ليحل محله فى هيئتها .

المادة الثالثة والعشرون

يمنح الموظفون العلاوات فى ماهياتهم كل سنتين إبتداء من أول السنة المالية التالية لانقضاء سنتين من تاريخ تعيينهم أو ترقيتهم أو حصولهم على آخر علاوة .

وتكون العلاوات بالفئات الآتية فى الحدود المقررة لكل درجة :

٦٠ جنيها للموظفين من درجة قائم بالأعمال إلى درجة ملحق أول .

٣٠ جنيها للموظفين من درجة ملحق ثان .

١٢ جنيها للكتبة .

المادة الرابعة والعشرون

يعطى المستخدمون الخارجون عن الهيئة علاوة قدرها ستة جنيهات فى السنة مرة كل سنتين .

المادة الخامسة والعشرون

الوظائف المنشأة أو التى تخلو بين وظائف الأمانة العامة تملأ بقدر الإمكان بطريق الترقية .

المادة السادسة والعشرون

من يرقى لدرجة أعلى يعطى أول مربوط هذه الدرجة وإذا كانت ماهيته معادلة لتلك البداية يمنح علاوة ترقية لا تقل عن مقدار علاوة الدرجة المرقى إليها .

المادة السابعة والعشرون

لكل موظف الحق فى الحصول على أجازة سنوية قدرها شهر فى العام ويجوز جمع المدد على أن لا يتجاوز ما يرخص به ثلاثة شهور فى السنة ، ويضاف إلى ذلك مدة السفر ذهاباً وإياباً .

المادة الثامنة والعشرون

الترخيص بالإجازات خاضع على كل حال لسماح ظروف العمل به ، ويراعى فى الترخيص أن يكون على التوالى بحيث تتيسر إنابة الموظفين بعضهم عن بعض فى القيام بأعمالهم .

المادة التاسعة والعشرون

للخارجين عن الهيئة الحق فى إجازة سنوية لمدة خمسة عشر يوماً ويجوز جمع المدد على أن لا يتجاوز ما يرخص به شهرين مرة واحدة .

المادة الثلاثون

لكل موظف أو مستخدم خارج الهيئة الحق فى اجازة مرضية بناء على تقرير طبيب معتمد من الأمانة العامة لا تزيد عن شهرين بمرتب كامل وأربعة أشهر بنصف مرتب .

وإذا زادت مدة المرض على ذلك جاز منح المريض شهرين آخرين بغير مرتب وبعد ذلك ينظر فى أمره بمعرفة لجنة الموظفين .

المادة الحادية والثلاثون

تختص بتأديب الموظفين الرئيسيين لجنة عليا قوامها الأمين العام والأمناء المساعدون وعضو من مجلس الجامعة ينتخب لهذا الغرض .

ولا تكون قرارات هذه الهيئة نهائية إلا بعد موافقة مجلس الجامعة عليها .

وللجنة أن تقرر وقف الموظف عن العمل إلى أن يعرض أمره على المجلس .

المادة الثانية والثلاثون

يحال الموظف على اللجنة التأديبية بقرار من الأمين العام تبين فيه المخالفة بتفصيل كاف .

المادة الثالثة والثلاثون

الجزاءات التأديبية هى :

(١) خصم الماهية حتى ثلاثة أشهر .

(٢) الوقف عن العمل مع الحرمان من الماهية لمدة أقصاها ثلاثة أشهر .

(٣) الفصل من الخدمة .

المادة الرابعة والثلاثون

قرارات مجلس الجامعة فى صدد تأديب الموظفين نهائية وكذلك قرارات لجنة الموظفين إلا فى حالة الفصل فيجوز إستئنافها أمام اللجنة العليا التى يكون قرارها نهائيا .

المادة الخامسة والثلاثون

للامين العام أن يوقع على الموظفين من من كل الدرجات الجزاءات الآتية :

(١) التنبيه .

(٢) الإنذار .

(٣) خصم المرتب لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوما .

(٤) الحرمان من العلاوة أو الترقية .

المادة السادسة والثلاثون

للأمين العام أن يعاقب المستخدمين الخارجين عن الهيئة بما يتناسب مع الذنب .

المادة السابعة والثلاثون

من يفصل من الخدمة لأى سبب من الأسباب يسترد حقوقه فى صندوق الإدخار

المادة الثامنة والثلاثون

إذا فصل الموظف لغير سبب تأديبي يمنح مكافأة عن مدة خدمته بنسبة ماهية نصف شهر عن كل سنة من سنى الخدمة .

المادة التاسعة والثلاثون

يستحق الموظف ماهيته من تاريخ مباشرته العمل .

المادة الأربعون

يصرف بدل التمثيل للرؤساء المقرر لهم مقسطا على اثنى عشر شهراً مع ماهيتهم وينشأ حقهم فى هذا البدل مع الحق فى الماهية .

المادة الحادية والأربعون

يمنح الموظفون المنتدبون للعمل فى غير مقر الجامعة (القاهرة) بدل سفر بنسبة

٢ ٪ من الماهية الشهرية عن كل ليلة يقضونها بعيداً عن مقر عملهم فى داخل القطر المصرى ، بشرط ألا يقل بدل السفر عن أربعين قرشا فى الليلة .

المادة الثانية والأربعون

إذا كانت المأمورية المنتدب لها الموظف خارج القطر المصرى يمنح الموظف ٥ ٪ من ماهيته الشهرية عن كل ليلة تقضى فى الأراضى الأجنبية .

ويجوز أن يزيد البدل على ذلك بقرار خاص يصدر من الأمين العام تبعا لظروف المأمورية الخاصة ومقتضياتها وتبعا للجهات التى تؤدى فيها .

المادة الثالثة والأربعون

يكون للموظفين المنتدبين فى مأموريات الحق فى أجرة الانتقال بالسكك الحديدية والبواخر فى الدرجة الثانية لمن كانت ماهياتهم دون الخمسة والعشرين جنيها شهريا وفى الدرجة الأولى إن زادت عن ذلك .

المادة الرابعة والأربعون

السفر بالطائرات عند الإنتداب للمأموريات لا يكون إلا بقرار خاص من الأمين العام .

المادة الخامسة والأربعون

الموظفون الذين يستعارون من حكومات الدول الأعضاء فى الجامعة والذين تختارهم الجامعة من البلاد البعيدة عن مصر وتستدعيهم لخدمتها ينتقلون إلى مقر الجامعة على نفقتها فى الدرجة المقررة لوظائفهم . وكذلك يعودون إلى بلادهم التى جاؤا منها على نفقتها عند إنتهاء خدمتهم .

أما غيرهم من طالبى الاستخدام فتكون أسفارهم على نفقتهم سواء لاستلام العمل أو للعودة بعد انفصالهم .

المادة السادسة والأربعون

ينشأ فى الجامعة صندوق إدخار للموظفين والمستخدمين الخارجين عن الهيئة . وموارد الصندوق هى الاستقطاع الشهرى من الماهيات بنسبة مئوية تحددها لائحة الصندوق ومثلها تدفعه الجامعة للصندوق ويستثمر المال المتجمع بهذه الطريقة لمصلحة المشتركين .

ويضع الأمين العام اللائحة الخاصة بهذا الصندوق التى تتضمن قواعد الاشتراك واستثمار الأموال والحقوق التى تكون للمشتركين فيه .

المادة السابعة والأربعون

يحدد الأمين العام أيام العطلات ومواعيد العمل الرسمية والمكافآت التى تمنح لمن يؤدون عملا فى غير هذه المواعيد .

المادة الثامنة والأربعون

يعمل بهذه اللائحة ابتداء من تاريخ التصديق عليها . وتنفذ الأحكام المالية الواردة فيها اعتباراً من أول يناير سنة ١٩٤٦

مراجع البحث

أولا — وثائق رسمية

(١) ميثاق جامعة الدول العربية

(٢) النظام الداخلى لمجلس الجامعة العربية

(٣) النظام الداخلى للجان الدائمة

(٤) النظام الداخلى للامانة العامة

(٥) لائحة شئون الموظفين

(٦) مجموعة معاهدات المملكة العربية السعودية من ١٩٢٢ — ١٩٤٤ ، وزارة الخارجية ، مكة ، ١٩٤٣

(٧) سوريا الكبرى ، الكتاب الأردنى الأبيض (مجموعة وثائق رسمية) عمان ١٩٤٧

(٨) القضية الفلسطينية والأمم المتحدة (مجموعة وثائق رسمية) وزارة الخارجية السورية ، دمشق ١٩٤٧

(٩) وثائق رسمية مختلفة عن نشاط الجامعة العربية وأعمالها .

(١٠) مذكرات مختلف أحزاب الأقطار العربية المقدمة إلى الجامعة العربية .

(١١) ميثاق الأمم المتحدة

(١٢) النظام الداخلى للجمعية العمومية للامم المتحدة

(١٣) تقارير رسمية عن مؤتمر سان فرانسسكو

(١٤) Official Records of the Security Council

(١٥) Problems of War and Peace, Int. Conferences 1941 - 1945, Cairo-

ثانياً — باللغة العربية

(١٦) أنيس زكريا النصولى : أسباب النهضة العربية فى القرن التاسع عشر ١٩٢٦
(١٧) أمين سعيد : الثورة العربية الكبرى
(١٨) راشد البراوى « الدكتور » ، مشروع سوريا الكبرى ، القاهرة ١٩٤٧
(١٩) سليمان حزين . الجامعة العربية ، مقوماتها الجغرافية والتاريخية ، مجلة الكاتب المصرى ، يناير ١٩٤٦
(٢٠) عبد الحميد بدوى باشا « الدكتور » جامعة الدول العربية ، مجلة الجمعية المصرية للقانون الدولى العدد الأول ١٩٤٥
(٢١) عبد الرحمن شهبندر « الدكتور » التطور الإجتماعى والسياسى الحديث فى الشرق الأدنى ، مجلة المقتطف أكتوبر ١٩٣١
(٢٢) عبد الرحمن عزام باشا : الجامعة العربية والوحدة العالمية ، القاهرة ١٩٤٦
(٢٣) عبد الرزاق الحسنى : تاريخ الوزارات العراقية ، صيدا ١٩٣٣
(٢٤) عبد الفتاح إبراهيم : على طريق الهند ، مطبعة الأهالى ، بغداد
(٢٥) عبد المجيد عباس « الدكتور » : العلاقة بين الجامعة العربية والمنظمات الإقليمية مجلة الجمعية المصرية للقانون الدولى المجلد الثانى ١٩٤٦
(٢٦) مجيد خدورى « الدكتور » : المسألة السورية ، الموصل ١٩٣٢
(٢٧) وديع فرج « الدكتور » : مصر والاتفاقات الأقليمية ، القاهرة ١٩٤٧
(٢٨) هيئة الأمم المتحدة فى تجربتها الأولى ، منشورات الجمعية المصرية للقانون الدولى يوليو ١٩٤٦
(٢٩) موقف الأمة المغربية من الحماية الفرنسية ، منشورات « حركة المغربية » تطوان ١٩٤٦

ثالثاً — باللغة الإنجليزية

30 — Antonius (G), The Arab Awakening, London 1938
31 — Dali (W), Is Arab Union Possible ? Cairo 1945.
32 — Dean (v.M) the Four Cornerstones of Peace, New York, 1945.
33 — Fenwick (ch.), The Inter-American Regional System, The American Political Science Revew, June 1945.
34 — Gibbs ( ), Towards Arab Unity, Foreign Affairs, October 1945;
35 — Hayes (C.), Essays on Nationalism, New York, 1928.
36 — Hourani (A;K.) Syria and Labanon, a Political Essay, London 1946
37 — Hitti, (Ph.) History of the Arabs, London 1946
38 — Ireland (Ph.) The Near East, Problems and Prospects, Chicago 1942
39 — Julien (Ch.A) French Difficulties in the Middle East, Foreign Affairs, January 1946
40 — Khadduri (M.) Arab League as Regional Agreement, American Journal of International Law, October 1946.
41 — Oppenheim, Internationl Law, 1926 - 1928.
42 — Philimore (R) International Law, 3rd èd. 1882.
43 — Rowe (L.S.) Pan American Union, 1940.
44 — Summers (R) Dumborton Oaks, (collection of articles on) New York, 1945)
45 — Tcheney-Hyde, Internatioal Law, Boston 1922.
46 — Tonybee (A), Survey of International Affairs, the Islamic World, Since the Peace Settlement. Vol 1, 1927, London.
47 — Whitaker (A. P.) the role of Latin America in relation. to current trends in International Organization — The American Political Science Revew. June 1945.

رابعا — باللغة الفرنسية

48 — Anzilotti, Cours de Droit International, Paris 1929.
49 — Arégui (J. R. de Orue y), Règionalisme et Organisation Internationale, Recueil Des Cours de L'Académie de Droit International de LaHaye, 1935 - III, t. 53.
50 — Barraine (R), La Règlementation des rapports internationaux et l' Organisation des Nations Unies, Paris 1946.

51 — Basdevant (G) Règles Gènèrales du Droit de La Paix, Recueil, 1934-I - t. 47.

52 — Basdevant (G), Conclusion et Rèdaction des Traitès Recueil 1926-V - t. 15.

53 — Bèques (F), Thèorie Cènèrale de la Spècialitè des Personnes Morales. thése, Paris, 1908.

54 -- Bourquin (M.) Vers une Nouvelle Sociétè des Nations. Neuf châtel, 1945.

55 — Bourquin (M.) Le Problème de la Sècuritè, Recueil 1934 - III - t. 49

56 — Brierly ( ) Règles Gènèrales du Droit de la Paix, Recueil, 1936-IV-t. 58

57 -- Brouckère (L.), La Prèvention de la Guerre. Recueil, 1934 - IV-t 50.

58 — Berezowski ( ), les Sujets non Souverains du Droit International Recueil, t. 65.

59 — Diamandesco (J.) Le Problème de l'Agression dans le Droit Int. public Actuel, these, Paris 1935.

60 — Eles (G), Le Principe de L'Unanimitè dans la Sociètè des Nations, thèse, Paris, 1935.

61 — Fauchille, Traité du Droit Internationl, Paris 1922.

62 — Freytagh Loringhoven (Baron Axel von), Les Ententes Régionales, Recueil, 1936 - II, t. 56.

63 — Gascon Y Marin, Les Fonctionnaires Internationaux, Recueil, 1932-II ' t. 41.

64 — Genet (R) La Société des Nations et le Droit d'Ambassade, Revue de Droit Int. et de Législation Comparée

65 — Gérard (E) Théorie de la Légitime Défense en Droit International Recueil 1934 - III - t 49.

66 — GonsiOrowski, La Sociétè des Nations et le Probleme de la Paix. Paris, 1930.

67 — HammarsKjold (A.), Les Immunites des Fonctinnaires investies de Fonctions Internationales 1936 - II- t. 56

68 — Hobza (A) La Petite Entente, R. D. I. L. C., 1933,

69 — Jennigs, La Personnalité Internationale de l'Empire Britanniques R. D. I. L. C. t. 9.

70 — Kaasik (N) L'Evolution de L'Union Baltique, Revue Générale de Droit Int. Public 1934.

71 — Kelsen (H) Théorie Génèrale du Droit Intenational, Recueil 1934 - I t. 47.

72 — Khalatbary (A) L'Iran et le Pacte Oriental, thèse, Paris, 1938.

73 — Kuns (J) Une Nouvelle Théorie de l'Etat Fédéral. R. D. I. L.C. 1930

74 — Lauterpacht (H) La Théorie des Différends non Justiciables en Droit International. Recuil, 1930 - IV, t. 34.

75 — Le Bon (G.) La Civilisation des Arabes, Paris 1885.

76 — Le Fur, (L) Etat Fédéral et Confèderation d'Etats, Thése, Paris 1896

77 — Lugol (J) Le Panarabisme. Le Caire 1946.

78 — Mouskhèly (M.) La Ligue des Etats Arabes, extrait de la revue Al-Kanoun va . IKtisad' June 1946.

79 — Michoud, Théorie de la Personnalité Morale

80 — Pépin (E) Le Panaméricanisme, Paris 1938.

81 — Petrovitch, L'Union et la Confédération Balkaniques, these, Paris 1934.

82 — Radovanovitch La Petite Entente, R. G. D. I. P., 1938.

83 — Radovanovitch, L'Evolution de L'Entente Balkanique, R. D. I. L. C; 1934.

84 — Ray (J) Commentaire du Pacte de la Société des Nations, Paris 1930

85 — Redsolb, Thèorie de la S.D.N. Paris 1927

86 — Saritch (R), La Petite Entente, thése, Paris, 1933.

87 — Scelle. (G), Prècis de Droit des Gens, Paris 1932.

88 — Scelle. Critique de la soi-disant Domaine de la compétence Réservée, R. D. I L. C, 1933.

89 — Siotto Pintor. Les Sujets du Doit International autres que les Etats, Recueil 1932-III t. 41.

90 — Strupp (K) Règles Générales du Droit de la Paix Recueil, 1934 I, t. 47.

91 — Vulcan (C), Le Pacte Balkanique, R. G. D. J. P., 1934.

92 — Williams (J. F.) la Doctrine de la Reconnaissance en Droit International, Recueil 1933 - II - t. 44.

93 — Yeepes (J. M.) La Conférence de Lima et le Progrés du Droit International, R. G. D. I. 1939

94 — Yeepes (J. M), Le Panaméricanisme au point de vue historique, juridique et politique, Paris, 1936.

فهرست إجمالى

الكتاب الثانى

الجامعة العربية من الناحية الإقليمية

جدول الخطأ والصواب

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٤	٣	للدراسارات	للدراسات
٢٠	١٦	فأخذا	فأخذوا
٢٠	١٩	١٩٤٦	١٩١٦
٢٨	الهامش	Sypia	Syria
٢٩	٢	وثانيتها	وثانيتهما
٣٥	١ من الهامش	الأول	الدول
٣٥	٤ من الهامش	الدرام	الدوام
٣٦	٣	الوجهات	الوجهتين
٣٦	الأخير من الهامش	الجديد	الجدد
٣٧	٢٠	الظمى	العظمى
٤٠	٥	مقدارته	مقدراته
٤٠	١٩	الخلط	الجمع
١٠٧	١٥	حق تمتد	حق التمثيل
١٢٥	١٢	تخضع	يخضع
١٤٧	٥	الى	التى
١٧٠	١٣ من الهامش	لبنان	للبنان
١٩٥	١٤	دولية	جوية
٢٠٤	٢	الواقعة	الموقعة

وهناك بضعة أخطاء طفيفة لا تخفى على القارىء

• محمد الفاتح : للدكتور محمد مصطفى صفوت، أستاذ التاريخ الحديث بجامعة فاروق . يصف دورة هامة من دورات الصراع بين المسلمين وشرق أوربا ، وفيها توجب أعمال المسلمين بفتح القسطنطينية ، ووضع أيديهم على جانب كبير من أوربا الشرقية، كما يعرض هذا الجانب من حياة الأتراك والإسلام عرضاً علمياً مزوداً بأوثق المستندات والمراجع وثمنه ١٥ قرشاً

• بناء دولة (مصر محمد على) : تأليف الدكتور محمد فؤاد شكرى والأستاذين عبد المقصود العنانى وسيد محمد خليل : كتاب من أوسع المراجع وأوثقها فى تاريخ محمد على الكبير . يتناول القسم الأول منه سياسة مصر الداخلية بالشرح والتحليل، على نسق على جديد ، كما يرسم لمصر صورة صحيحة واضحة تستند إلى الحقائق التاريخية الثابتة . أما القسم الثانى من الكتاب فيحوى ترجمة دقيقة أمينة لسبعة تقارير ضافية، وبعض هذه التقارير لم يسبق نشره حتى فى لغته الأصلية وثمنه ١٥٠ قرشاً

• شباب قريش فى العهد السرى للإسلام : للأستاذ عبد المتعال الصعيدى .

للاسلام معركة مجهولة بين أنصاره من الشباب وأعدائه من الشيوخ ، وكتاب شباب قريش فى العهد السرى للاسلام يصور هذه المعركة لشباب الجيل الحاضر ليصل بينهم وبين شباب الإسلام الأول وثمنه ١٨ قرشاً

• الحرب الصليبية الأولى : للأستاذ حسن حبشى

دراسة تاريخية عن هذه الحرب وأسبابها الخفية ، وتأثيرها على العالم العربى ، وتأثير الأوربيين بالشرقيين ، مدعمة بالوثائق التاريخية ، والمذكرات الشخصية لمن إشتركوا فيها وشاهدوها . وبها الترجمة العربية للحوليات الفرنجية اللاتينية المعروفة « جستا » التى تنشر لأول مرة بلغة الضاد وثمنه ٢٥ قرشاً

• فلسطين والتقرير الإنجليزى الأمريكى : للدكتور زكى صالح

بحث تاريخى يدور حول فلسطين ، وفلسطين هى مشكلة العالم اليوم لدى كل عربى حر ، يهمه تقرير مصير هذا القطر من البلاد العربية . . . درس من دروس الاستعمار تناوله المؤلف بدراسة علمية وعلق عليه وعلى حججه ، وقد إستطاع أن يفندها ويظهر بطلانها بالأدلة الدامغة وثمنه ١٥ قرشاً

